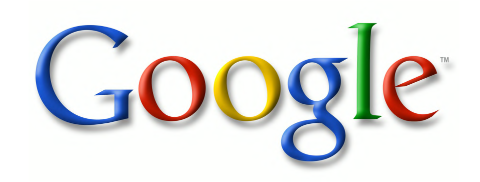
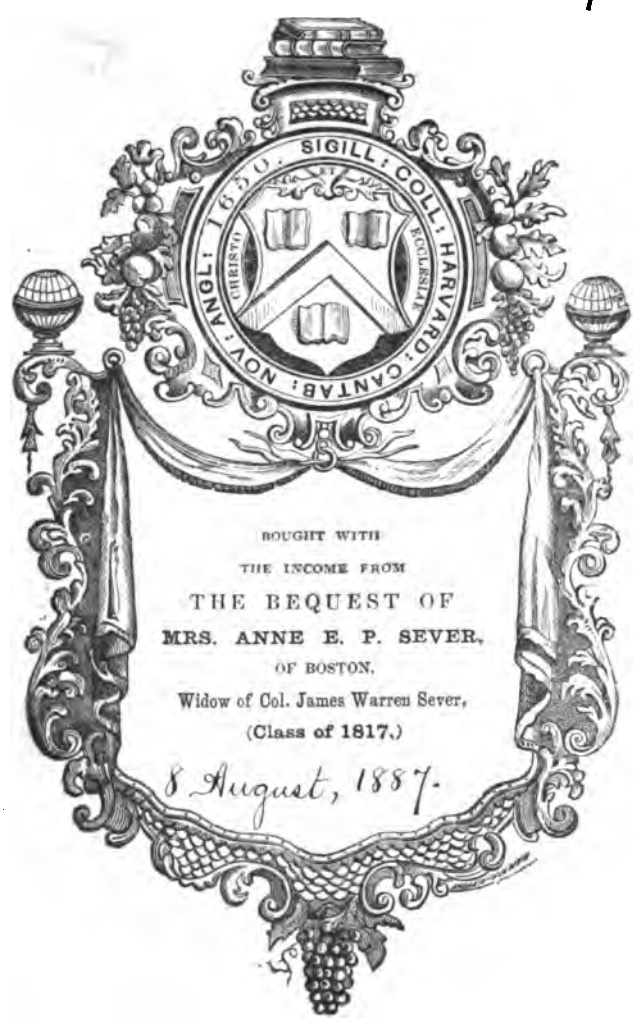

Google




SIGILL: COLL: HARVARD: CANTAB: NOV: ANGL: 1650.
CHRISTO ET ECCLESIAE

ANNALES

DE L'ÉCOLE LIBRE

DES

SCIENCES POLITIQUES

RECUEIL TRIMESTRIEL

PUBLIÉ AVEC LA COLLABORATION DES PROFESSEURS ET DES ANCIENS ÉLÈVES DE L'ÉCOLE

Première année. — 1886.

C.

PARIS

ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1886

ANNALES

DE L'ÉCOLE LIBRE

DES

SCIENCES POLITIQUES

I

Coulommiers. — Imp. P. BRODARD et GALLOIS.

ANNALES

DE L'ÉCOLE LIBRE

DES

SCIENCES POLITIQUES

RECUEIL TRIMESTRIEL

PUBLIÉ AVEC LA COLLABORATION DES PROFESSEURS ET DES ANCIENS ÉLÈVES DE L'ÉCOLE

COMITÉ DE RÉDACTION

Première année. — 1886.

PARIS
ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie
FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1886

AVIS DE LA RÉDACTION

Les *Annales de l'École des sciences politiques* publieront des articles et des mémoires originaux émanant des professeurs et des anciens élèves de l'École. Les travaux les plus intéressants des groupes de finances, de législation, d'histoire diplomatique et de géographie y seront insérés.

Le cadre du recueil est le même que celui de l'enseignement.

Les sujets traités embrasseront tout le champ couvert par le programme : *Économie politique, finances, statistique, histoire constitutionnelle, droit international public et privé, droit administratif, législations civile et commerciale comparées, histoire législative et parlementaire, histoire diplomatique, géographie économique, ethnographie, etc.*

Les *Annales* contiendront en outre des notices bibliographiques, des correspondances de l'étranger et une revue des Revues.

Un Comité composé de directeurs de groupes et de professeurs est chargé de contrôler la rédaction. Il pourvoit à ce qu'aucune des questions de sa compétence qui présentent en France ou à l'étranger un intérêt pratique et actuel ne soit passée sous silence. L'esprit et la méthode seront strictement scientifiques.

Les articles qui paraîtront dans les premiers numéros sont les suivants :

M. Emile Boutmy, de l'Institut : *La transformation du* self-government *en Angleterre.*

M. Aucoc, de l'Institut : *De la délimitation du domaine public sur le rivage de la mer et à l'embouchure des fleuves.*

M. Louis Renault : *Le Congrès de la propriété littéraire de 1885.*

M. Pigeonneau : *La politique coloniale de Colbert.*

M. Stourm : *Bibliographie financière du* XVIII[e] *siècle.*

M. Gaidoz : *L'Europe, sa place dans le monde et dans l'histoire.*

M. Vandal : *L'influence française en Orient au commencement du* XVIII[e] *siècle.*

M. André Lebon : *Le fonctionnement et les rapports des pouvoirs publics en Allemagne.*

M. Auguste Arnauné : *Le contrôle budgétaire en Prusse.*

M. Lévy-Brühl : *La philosophie de Frédéric II.*

M. Boppe : *La mission de l'adjudant-commandant Mériage à Widin en 1807-1809.*

M. Germain Lefèvre-Pontalis : *La mission du Président d'Éguille auprès de Charles-Édouard (1745-1746).*

M. Auburtin : *Les impôts fonciers sous l'ancien régime.*

M. Ernest Meyer : *Les associations musulmanes.*

M. Trélat : *La péréquation de l'impôt foncier en Belgique.*

M. Fuzier : *La réforme de l'impôt foncier en Italie.*

M. Morlot : *Les congrégations religieuses en France.*

M. Étienne Hulot : *Les associations en Suisse.*

M. Eymond : *La péréquation de l'impôt foncier en France.*

M. Rayberti : *Théories des jurisconsultes allemands sur la nature de la personnalité civile.*

M. Louis Ayral : *Les associations religieuses en Angleterre.*

LES INTERVENTIONS DU TRÉSOR

A LA BOURSE

DEPUIS CENT ANS

Tout a changé depuis cent ans en France, gouvernement, administration et le reste. Les ministres d'aujourd'hui ont des attributions tout autres que les ministres d'autrefois. Non seulement ils diffèrent si on les compare à cent ans de distance avant et après la Révolution, mais ils se sont succédé depuis la Révolution avec des moyens d'exécution et des procédés de gouvernement bien peu semblables. On pourrait en induire que les ministres des finances de 1785 à 1885 ont une histoire qui offre peu d'unité, et cependant il y a des cas où ils ont fait absolument les mêmes choses, par les mêmes raisons et en se servant même d'expressions semblables lorsqu'il s'est agi de défendre leurs actes. C'est dans leurs rapports avec les capitalistes, les banquiers, ceux qu'ils considéraient comme les maîtres du marché, avec la Bourse en un mot, que cette ressemblance ou plutôt cette identité se rencontre. Ni les ministres de la monarchie à la veille de la Révolution, ni ceux du lendemain sous le Consulat et l'Empire, ni les ministres parlementaires de la Restauration sous un gouvernement censitaire, ni les ministres du suffrage universel sous la troisième République, aucun d'entre eux n'a pu se soustraire à ce préjugé invétéré qu'ils étaient les ministres de la Bourse et préposés comme tels au cours de la rente.

Je n'ai pas à faire l'histoire du ministère de Calonne qui a duré quatre ans, de 1783 à 1787, entre les deux ministères de Necker. Je n'ai pas davantage à faire le portrait d'un ministre que tout le monde connaît. Il me suffira de rappeler que plein de ressources, de verve et d'esprit, ayant la plus grande confiance dans sa propre habileté, Calonne croyait pouvoir venir à bout de tout. Tout était gagné pour lui quand tout était ajourné. Il accumulait avec la plus coupable imprudence les difficultés et il suffisait à sa légèreté de se débarrasser des questions pendantes, parce qu'il se fiait à son génie d'intrigue

pour tout liquider dans l'avenir. Au lieu de s'attacher à opérer dans les dépenses les réformes que Turgot et Necker n'avaient pu réaliser faute d'avoir obtenu l'approbation de la cour et l'appui du roi, il ne songeait qu'à pourvoir aux prodigalités croissantes des ministères et de la cour, en créant des ressources d'emprunt. Il en vécut pendant trois années de suite et son dernier emprunt ne s'éleva pas à moins de 125 millions de francs, grosse somme pour l'époque. Outre ses emprunts avoués, il ne cessait de recourir à d'autres opérations connues sous le nom d'extensions. On sait qu'il s'agissait, par ces extensions, de faire revivre en quelque sorte des emprunts dont la souscription était close depuis longtemps et dont tous les titres étaient entre les mains du public. On créait ainsi par extension, sans publicité et sans bruit, de nouveaux titres et on les écoulait à la Bourse sans que les porteurs des fonds dont il s'agissait ni le public en eussent été prévenus à l'avance.

Calonne avait eu recours à tous les moyens pour se faire de l'argent, et les ministres qui auraient le goût des expédients n'ont plus besoin de rien inventer. Ils trouveront chez lui tous les modèles. La Caisse d'escompte par exemple jouait à cette époque à peu près le rôle que joue aujourd'hui la Banque de France dans les questions de finances; Calonne exigea d'elle un cautionnement de 70 millions de francs. N'est-ce pas tout à fait la même chose qu'on fait de nos jours? La Banque de France n'a-t-elle pas versé également une sorte de cautionnement au Trésor, lorsqu'elle a employé en rentes non disponibles et créées pour cet objet 100 millions de francs, c'est-à-dire près de la moitié de son capital social (loi du 9 juin 1857)?

Calonne avait aussi entrepris une grande opération monétaire, en faisant refondre en 1786 les vieux louis d'or; c'est à cette occasion qu'il établit ce fameux rapport entre la valeur de l'or et celle de l'argent, cette proportion de 1 à 15 et demi qui a toujours subsisté depuis lors et qui a été et est encore de nos jours l'occasion de tant de discussions entre les économistes et les financiers. La refonte des louis d'or avait procuré un bénéfice qui, ajouté à tant d'autres, pouvait faire monter à 700 millions de francs le total des capitaux extraordinaires qu'il avait réunis pendant son ministère. Malgré tous ses efforts et tous ses emprunts occultes ou publics, il n'avait rien liquidé. Il crut s'en tirer par un coup d'éclat en obtenant du roi la convocation d'une assemblée de Notables. C'était ouvrir la révolution de 1789; on sait ce qui s'en est suivi, et je n'ai pas à faire l'histoire politique des dernières années du règne de Louis XVI.

Calonne n'eut pas d'ailleurs la force de se maintenir au pouvoir jusqu'à la clôture de la session de l'assemblée des Notables qu'il

avait convoquée; il fut remplacé au ministère des finances, un peu avant la dernière séance, d'abord par de Fourqueux, conseiller d'État, puis par l'archevêque de Toulouse, Loménie de Brienne.

A peine eut-il quitté le pouvoir qu'il fut attaqué par ses adversaires avec une violence extrême. On le traduisit notamment devant une commission spéciale, pour qu'il eût à s'expliquer sur des *sorties de fonds du Trésor* qui auraient été faites sans l'autorisation du roi. Ces sorties de fonds du Trésor n'étaient pas autre chose que l'emploi des fonds du Trésor dans les opérations de bourse tentées pour relever le crédit public. On avait espéré arriver à restaurer le crédit en soutenant la valeur des actions de certaines compagnies de finances sur lesquelles les spéculateurs avaient engagé une colossale affaire à la hausse.

Calonne entreprit de se défendre devant la commission spéciale et produisit un mémoire très bien écrit et très développé qui porte le titre de Requête au roi. Ce qui est tout à fait curieux, c'est qu'en discutant ces sortes d'affaires, il se servait déjà des mêmes termes qu'aujourd'hui et qu'il faisait alors des raisonnements à peu près identiques à ceux qu'on fait de nos jours dans des circonstances analogues. Calonne parle, en effet, de l'emprunt de 125 millions comme d'un emprunt qui n'est pas encore *classé*, exactement comme on a pu le faire en parlant de l'emprunt 3 p. 100 amortissable, dont on a dit également, il y a peu d'années, qu'il n'était pas classé, pour signifier qu'il était encore entre les mains des spéculateurs. Le ministre de Louis XVI dit qu'il faut aider les spéculateurs à soutenir les cours jusqu'à ce que le fonds nouveau ait pu être *classé* définitivement, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'il ait pu être acheté par des capitalistes décidés à en faire le placement définitif de leurs épargnes. Il est question aussi de la nécessité de maintenir le crédit public en raison des difficultés politiques et pour donner confiance au pays, phrase qui peut encore servir et qui est toujours à la mode. Voici d'ailleurs quelques passages du mémoire de Calonne :

« Aux approches de l'assemblée des Notables, et dès qu'elle eut été « déterminée par Votre Majesté, je redoublai d'attention sur le cours « des effets publics. Ils souffraient dès lors une dépression sensible. « J'en savais les causes et j'en craignais les suites. L'agiotage y in- « fluait principalement. Des spéculations démesurées avaient d'abord « élevé à un prix excessif ceux des effets dont la valeur est absolument « éventuelle, comme les actions de la Compagnie des Indes, celles « des Eaux de Paris, celles même de la Caisse d'escompte. D'autres « spéculations s'étaient ensuite formées en sens contraire et tendaient « à les faire tomber rapidement. Le gouvernement ne peut voir avec

« indifférence aucune de ces révolutions subites, de ces agitations con-
« vulsives de la place qui en troublent le cours, qui compromettent
« la fortune des particuliers et qui nuisent nécessairement au crédit
« public. »

C'est ainsi qu'au moment de la réunion des Notables, Calonne considère qu'il est nécessaire de relever le crédit public pour agir sur l'esprit des députés; il s'appuie sur des exemples tirés de l'étranger; il prétend que le gouvernement anglais ne se fait pas faute d'aider la spéculation à la hausse dans le but de raffermir le crédit.

A cette époque-là, quand on voulait faire un certain effet sur le public français, il paraît qu'on se faisait adresser de Londres des correspondances, pour les publier dans les journaux de Paris. Que de gens se trompent, combien n'y en a-t-il pas qui disent que c'est une invention moderne!

Voici une correspondance de Londres insérée dans le *Courrier de l'Europe* et que Calonne s'empresse de citer pour justifier sa conduite :
« Le chancelier est le curateur-né de toutes les fortunes des mineurs
« et des gens interdits pour cause de folie ou d'imbécillité qui se trou-
« vent dans le royaume. Il est aussi dépositaire des sommes qui sont
« en litige. C'est toujours aux époques où les fonds baissent qu'il donne
« l'ordre de placer dans les fonds publics les sommes qui appartiennent
« aux mineurs......... Les achats faits de cette manière sont le pla-
« cement le plus avantageux que l'on puisse faire, et ils ne peuvent
« pas manquer de soutenir les fonds dans les moments de crise... En
« temps de guerre ou dans les moments où la crise est trop forte, le
« gouvernement ajoute souvent des sacrifices à ces deux moyens, dont
« les ministres ne peuvent pas convenir, mais qui sont certains et sou-
« vent très considérables. »

Calonne se défend, comme on le voit, en invoquant l'exemple de l'Angleterre. Il est possible en effet qu'il y ait eu en Angleterre des interventions de cette nature, et ces interventions ont pu rester secrètes. Mais on s'est élevé souvent, dans le Parlement anglais, contre une semblable pratique; on y a toujours soutenu, avec la plus grande vivacité, que le chancelier de l'Echiquier et le chancelier Curateur devaient rester en dehors des opérations de bourse et ne pas exercer d'influence sur les cours de la rente.

Calonne déclare que, si on intervient à la Bourse, il faut le faire avec le plus grand secret, et il raconte dans ces termes les procédés qu'il a mis en usage :

« A l'approche du moment fixé par Sa Majesté pour l'envoi des
« lettres de convocation, il parut essentiel de prendre préliminaire-
« ment deux sortes de précautions très importantes : l'une pour

« assurer les fonds, l'autre pour maintenir le crédit. Il était aisé de « prévoir qu'en annonçant de grands changements, attaquant de « grands intérêts et dévoilant un grand vide dans la recette, on exci- « terait une crise momentanée..... La prudence exigeait donc qu'avant « de se livrer à cette entreprise périlleuse on s'occupât d'empêcher « que les effets publics ne souffrissent une baisse excessive qui aurait « entraîné la ruine des particuliers, propriétaires de ces effets, et le « discrédit de la place... Il y avait à combattre, non seulement l'effet « naturel de la publicité du déficit, mais aussi les menées de l'intrigue « et les manœuvres de l'agiotage. On devait s'attendre que ceux qui « voulaient faire échouer l'entreprise s'efforceraient d'ébranler la « confiance et que les parieurs à la baisse y seraient portés par leur « intérêt personnel. Il eût été inconsidéré de ne prendre aucune « mesure contre ce danger et il l'eût été également d'en prendre de « directes, qui eussent fait dire que le gouvernement violentait le « cours de la place et dès lors eussent manqué le but. Dans cette cir- « constance, quelque éloigné qu'on fût de vouloir soutenir l'agiotage, « quelque désir qu'on eût d'employer tous les moyens légitimement « possibles de le détruire (ce qui n'est pas aussi facile que le vulgaire « le pense), il parut nécessaire de le combattre avec ses propres « armes et de lui opposer une force suffisante pour l'empêcher de « nuire. »

Ces quelques mots écrits entre parenthèses : *ce qui n'est pas aussi facile que le vulgaire le pense*, sont une allusion aux efforts que Calonne lui-même avait tentés l'année précédente pour détruire la spéculation. Il avait voulu l'anéantir en imposant des amendes énormes, qui s'élevaient même jusqu'à 24,000 livres, à tout individu qui entreprendrait une opération à terme. Personne n'ignore que les pénalités de ce genre sont fort difficiles à appliquer, et que ceux qu'on veut atteindre trouvent bien des moyens de s'en préserver. Calonne ne réussit pas à supprimer l'agiotage; il renonça dès lors aux sévérités de la loi pénale et, au lieu de combattre les agioteurs ouvertement, ce qui lui paraissait trop difficile, il se résolut à le faire indirectement en se servant contre eux de ce qu'il appelle *leurs propres armes*, c'est-à-dire en opposant la spéculation à la hausse du gouvernement à la spéculation à la baisse des agioteurs.

Cette idée de la poursuite à outrance des agioteurs par tous les moyens a été, sous la Révolution, la préoccupation de tous ceux qui ont détenu le pouvoir. Les spéculateurs ont été pourchassés; on les a condamnés à toutes sortes de peines; on a essayé de les ruiner par des amendes; on les a mis au pilori en attachant sur leur poitrine un écriteau où on les qualifiait d'agioteurs; on les condamnait souvent

à des peines plus fortes, à la prison, à la mort même; on les a menés à l'échafaud. Mais Calonne, qui avait l'esprit très délié, plus délié que ceux qui sont venus après lui, s'était bien aperçu de l'inefficacité de la violence; c'est pourquoi il avait résolu d'abandonner les moyens violents et, pour arriver au même but, d'opposer sa spéculation à celle de ses adversaires.

Comme il fallait de l'argent pour spéculer et que c'étaient les fonds qui manquaient le plus à son gouvernement, Calonne s'était adressé à des intermédiaires, à des banquiers, et leur avait proposé de faire pour son compte les opérations de Bourse en question; comme il n'avait pas d'argent à leur donner, il avait imaginé de créer une ressource assez singulière pour les couvrir de leurs avances. Il leur avait délivré des assignations sur le Trésor tirées au profit de l'administration de la guerre. Ceci demande à être expliqué. Le ministre des finances avait ordonnancé, au profit de l'administration de la guerre, des sommes dont cette administration avait besoin pour payer ses dépenses; mais il avait donné à ces ordonnances une date éloignée, c'est-à-dire qu'il les avait rendues payables à l'échéance d'une année. Calonne remit ces sortes de lettres de change tirées sur le caissier payeur du Trésor aux banquiers avec lesquels il s'était arrangé et les autorisa à s'en servir pour emprunter de l'argent en les donnant en gage. Il leur avait prescrit de les rendre au payeur de la guerre à la date qu'elles portaient, puisque c'était en fin de compte une ressource appartenant à l'administration de la guerre et devant lui servir à payer les dépenses faites. Calonne en avait créé pour 1 million d'abord, puis pour 2 millions, puis pour 3, faisant ainsi sortir pour 11 millions de ces sortes de traites du Trésor et les livrant à ses intermédiaires à charge de restitution.

Après avoir liquidé l'opération de bourse, le banquier aurait été remboursé par cette liquidation même; il aurait pu rendre les valeurs déposées qui auraient été remises à l'agent chargé des dépenses de la guerre, et celui-ci, après les avoir encaissées, en aurait employé les espèces à payer les fournisseurs. Ce procédé tout à fait extraordinaire est bien dangereux. Il ne réussit guère à Calonne.

Le ministre avait voulu d'abord faire quelques opérations sur les rentes. A cette époque-là, on n'agissait pas au moyen de capitaux aussi importants qu'aujourd'hui : il donna donc une première assignation de 1 million de francs qui fut convertie en espèces et dont le produit servit à acheter des rentes. Cette première assignation rentra à l'échéance et fut rendue à l'agent qui en avait besoin pour payer ses dépenses. C'était un succès; on avait pu liquider l'opération à la Bourse à temps pour rendre l'assignation avant la date qu'elle

portait. Mais il y avait des affaires énormes engagées alors à la Bourse de Paris sur certaines actions et, entre autres, sur les actions de la Compagnie des Indes et de la Compagnie des Eaux de Paris. Le dédoublement des actions de la Compagnie des Eaux avait fait naître une spéculation désordonnée. Calonne pensa, ce qui est d'ailleurs très vrai, que tout se tient à la Bourse et qu'une dépréciation sur des titres, objets d'une spéculation particulière, peut amener à sa suite une baisse sur toutes les autres valeurs.

On a même remarqué, au cours de certaines crises, que les bonnes valeurs baissent quelquefois plus que les autres; la raison en est fort simple : c'est que dans les moments de crise on a besoin d'argent, et qu'on ne peut s'en procurer que sur les bonnes valeurs. Ce sont les bonnes valeurs qu'on vend pour avoir de l'argent afin de soutenir la spéculation qu'on a engagée sur des valeurs moins solides pour lesquelles on ne trouve pas de preneurs et avec lesquelles par conséquent on ne peut pas se faire de fonds.

C'était donc une opinion très soutenable que d'attribuer la dépréciation des fonds publics à ce fait que les spéculateurs avaient de la peine à maintenir leur spéculation sur les actions de la Compagnie des Eaux de Paris. C'est parce qu'il avait cette opinion, que Calonne destina la plupart des assignations qui furent remises par la suite aux banquiers, à soutenir les spéculations engagées sur les actions de la Compagnie des Eaux.

Au moment où Calonne fut obligé de quitter le ministère, les assignations qu'il avait mises en gage n'étaient pas toutes rentrées. Les banquiers qui avaient fait des reports se plaignaient de n'être plus couverts par la valeur des actions qu'ils avaient levées, à cause de la baisse qui était survenue; ils soutenaient qu'ils n'avaient fait l'opération que parce que le gouvernement le leur avait demandé. Ils se refusaient par conséquent à rendre les assignations et disaient qu'ils n'y consentiraient que si on trouvait un autre moyen de les garantir. C'est alors que le successeur de Calonne accusa son prédécesseur d'avoir diverti des fonds du Trésor et de les avoir fait sortir sans autorisation pour une dépense qui n'avait pas été prévue. Quant à la spéculation en elle-même, elle n'eut aucun résultat. L'opération tentée par Calonne ne pouvait pas réussir. Ce n'était pas en employant une somme de 11 millions dans une spéculation qu'on pouvait remettre en ordre les finances de la monarchie. Il en résulta purement et simplement une perte pour le Trésor et la Révolution suivit son cours.

Telle est la première opération dont je voulais parler. Le ministre des finances qui l'a faite a donné pour raison que les spéculateurs à

la hausse étaient des amis du gouvernement, et qu'il était politique de venir à leur aide. Il disait aussi qu'il fallait soutenir un fonds insuffisamment classé et dont les titres se trouvaient encore entre les mains des spéculateurs. Tout ce langage est bien moderne et on ne se croirait pas sous l'ancien régime. La spéculation ne réussit pas; elle ne fit aucun bien ; elle fit quelque mal, puisqu'elle fit perdre plusieurs millions au Trésor; elle n'eut aucune influence sur le crédit de la France et elle n'apprit rien aux successeurs de Calonne qui, pendant un siècle, répétèrent de temps à autre ses arguments sans avoir l'air de se douter qu'ils les lui empruntaient.

Je passe, parce que je ne puis faire autrement que de tracer un tableau rapide et qu'il y aurait peu d'intérêt, au point de vue auquel je me suis placé, à entrer dans plus de détails; j'arrive à une autre époque.

Calonne avait un commis que toutes ces opérations extraordinaires avaient vivement frappé et qui ne les avait pas approuvées. Ce commis, qui avait beaucoup réfléchi sur tout ce qu'il avait vu, s'appelait Mollien. Il était fort jeune à cette époque. Il resta dans les bureaux pendant quelques années encore après la chute de son ministre et n'en sortit que pendant les années troublées de la Révolution. Désirant ne pas être compromis dans ce qui se passait, il se retira à la campagne où il fonda une filature de coton.

Il avait cependant conservé des amis dans l'administration, et ces amis qui appréciaient son jugement, le firent appeler à Paris lors de la réorganisation du ministère des finances sous le Consulat, pour le charger de diriger la Caisse d'amortissement. Quand il lui fut présenté pour cette fonction, le premier consul voulut avoir avec lui une conversation. Bonaparte avait sur les agioteurs les idées de la Révolution; il considérait les spéculateurs à la hausse comme les amis du gouvernement et les spéculateurs à la baisse comme ses ennemis; il déclara donc à Mollien qu'il avait songé à créer la Caisse d'amortissement parce qu'il croyait nécessaire d'organiser un établissement qui fût le régulateur des cours; il trouvait qu'un régulateur de ce genre était un rouage gouvernemental indispensable. Il lui paraissait que c'était au ministre des finances qu'il appartenait de créer et de manœuvrer cet instrument. La Caisse d'amortissement réunie plus tard à la Caisse des dépôts et consignations, destinée à opérer des rachats de rentes, devait, suivant les idées du Premier Consul, conduire ces achats de manière à dominer les cours de la Bourse.

En entretenant Mollien de la manière dont il entendait la direction de la Caisse d'amortissement, Bonaparte développait donc cette idée que les spéculateurs à la baisse sont des ennemis et il s'apercevait

que Mollien n'était pas convaincu. « Vous ne répondez pas à mon objection, disait-il; je demande si l'homme qui offre de livrer dans un mois à 38 francs des rentes à 5 p. 100 qui se vendent aujourd'hui à 40 ne proclame pas et ne prépare pas leur discrédit; s'il n'annonce pas au moins que personnellement il n'a pas confiance dans le gouvernement et si le gouvernement ne doit pas regarder comme son ennemi celui qui se déclare tel lui-même. »

Cette conversation, qui avait beaucoup frappé Mollien sans le convaincre, fut reprise plus tard dans des circonstances qu'il est intéressant de rappeler.

A la veille de la rupture de la paix d'Amiens, au moment où les bruits de guerre se répandirent dans le public, il se produisit une baisse assez sensible à la Bourse. Napoléon fit venir Mollien immédiatement. « Il faut absolument, lui dit-il, soutenir les cours de la Bourse au moins pendant quelques jours. Que vous faut-il pour cela? »

Mollien lui répondit qu'il lui semblait inutile d'intervenir, parce qu'il était impossible de soutenir les cours de la Bourse quand la guerre était imminente.

« Mais je n'emprunterai pas, lui répliqua Napoléon, je ne ferai pas d'emprunt; par conséquent je ne vois pas comment la guerre pourrait influer sur les cours. Il n'y a que nos ennemis qui pourront vendre. » A quoi Mollien répondait : « Il y a beaucoup de manières d'emprunter indirectement. » Cette conversation avait justement lieu au lendemain du jour où Napoléon avait vendu la Louisiane et s'était procuré ainsi une somme de 80 millions de francs, rentrée très opportune pour permettre à la caisse extraordinaire de faire les premiers fonds de la guerre.

Il y a des manières indirectes de faire des emprunts, disait Mollien, comme par exemple de ne pas payer régulièrement ses fournisseurs. Les fournisseurs voyant une occasion de gagner beaucoup d'argent et méritant peut-être d'en gagner beaucoup, parce qu'ils couraient de gros risques, étaient obligés de réunir des capitaux, de se procurer des ressources considérables, pour acheter les objets à livrer à l'armée, tout en sachant fort bien que les payements n'en seraient faits qu'à une échéance fort éloignée. Il était donc certain qu'au moindre bruit d'une guerre prochaine les agents des compagnies de fournisseurs s'empresseraient, à l'envi les uns des autres, de faire de l'argent pour être les premiers prêts. Or, à la Bourse, faire de l'argent, c'est vendre et, comme je l'ai fait observer tout à l'heure, c'est vendre les meilleures valeurs, c'est-à-dire les valeurs avec lesquelles on peut se faire le plus vite et le plus facilement des fonds.

Il n'était donc pas étonnant qu'il y eût une baisse très forte au

moment de la rupture de la paix d'Amiens et Napoléon voulait que Mollien intervînt pour relever les cours, ou tout au moins pour arrêter la baisse.

Mollien répondait toujours qu'il le ferait s'il en recevait l'ordre, mais qu'il ne produirait qu'un effet momentané, et que le Trésor y perdrait, en fin de compte, de l'argent sans aucun avantage.

Napoléon, pour couper court à la discussion, finit par dire : « Je vous donne l'ordre d'acheter de la rente pour 10 millions par jour, pendant trois jours. »

Pour pouvoir exécuter l'ordre qu'il avait reçu, Mollien réunit les fonds; il eut même assez de peine à le faire. Il fit acheter pour 10 millions de rente en capital. Aussitôt que l'agent du Trésor eut fait quelques achats, tous les autres agents de change se mirent à lui offrir de grandes quantités de rente. Le lendemain, l'agent du Trésor acheta encore pour 10 autres millions de francs; on lui offrit plus de rentes qu'il n'en pouvait acheter. Le troisième jour, nouvel achat de 10 millions; les offres augmentèrent. Enfin quand on eut dépensé 30 à 37 millions, il fallut bien s'arrêter, et les cours baissèrent de 10 p. 100. L'intervention n'avait pas eu d'effet.

Mollien se rendit auprès du Premier Consul; il était fort embarrassé, car Napoléon n'était pas tendre avec ses agents, et il fallait lui annoncer un échec. Heureusement pour Mollien, Napoléon, soldat avant tout, savait qu'il faut compter avec la fortune de la guerre, même quand on a du génie. C'est à peine s'il écouta Mollien, et il lui dit : « Vous avez été battu, voilà tout; n'en parlons plus. »

Telle a été l'intervention du Consulat. Le commis de Calonne n'avait pas mieux réussi que son ancien patron, mais du moins il n'avait pas eu l'illusion de croire qu'il pouvait réussir.

Je passe à une autre intervention très intéressante également : elle est d'un ordre plus élevé que celle de Mollien et ressemble par certains côtés à l'intervention de 1786. Je veux parler des opérations de bourse de Corvetto en 1818. C'est une histoire très compliquée; je vais la raconter sommairement.

La Restauration avait à faire face à des besoins très divers : d'abord l'indemnité de guerre, 700 millions de francs; ensuite des indemnités accessoires et qui, pour être accessoires, n'en étaient pas moins très considérables, comme par exemple l'obligation de rembourser toutes les dettes particulières qui avaient pu être contractées par les armées en campagne. Des agents d'affaires s'étaient répandus dans toute l'Allemagne pour rassembler tous les bons au bas desquels on pouvait lire la signature d'un chef de corps quelconque. Un capitaine ou un lieutenant avait-il réquisitionné des vivres et du fourrage et

avait-il fait sa réquisition par écrit, les agents d'affaires achetaient immédiatement les bons de délivrance. On avait réuni pour 1,400 millions de réclamations de cette nature. On prétend même que le duc d'Anhalt avait trouvé dans son portefeuille une note impayée représentant la solde de 4,000 reitres envoyés par un de ses ancêtres à Henri IV pendant les guerres de la Ligue, et qu'il en réclamait l'acquittement.

Cette réclamation de 1,400 millions était évidemment exagérée; les alliés le reconnurent et consentirent à la réduire à 240 millions de francs. Mais on arrivait, en la comptant à ce prix, à 1 milliard, puisqu'il fallait en ajouter le total aux 700 millions dont je parlais tout à l'heure. Il y avait aussi des arriérés considérables à payer en France sur les exercices antérieurs; il y avait enfin les déficits courants auxquels on faisait face avec des emprunts successifs. L'emprunt de 1818 s'était élevé à 200 millions de francs. C'était un emprunt par souscription publique et, comme tous les emprunts par souscription publique, il avait été, en grande partie, souscrit par des intermédiaires qui n'étaient pas autre chose que des spéculateurs.

Au moment où Corvetto contractait cet emprunt, on préparait la réunion du congrès d'Aix-la-Chapelle, dans lequel le duc de Richelieu devait représenter la France et discuter les questions relatives à la libération du territoire. On se demandait s'il ne serait pas possible de payer les alliés et les créanciers étrangers en titres de rentes. C'était une idée assez répandue et on croyait trouver dans ce système un mode de libération qui avait l'avantage de lier les étrangers au relèvement de notre crédit. Mais c'était une erreur et on devait le reconnaître plus tard. Il est très dangereux de fournir à ses créanciers étrangers des titres de rentes, au lieu de vendre soi-même les titres qu'on a créés pour en employer le produit à payer ses dettes, parce que les créanciers qu'on a payés avec des titres ne se piquent pas de ménager les finances, ni le crédit de l'État qui s'acquitte. Je me rappelle qu'en 1871 les gros banquiers qui entouraient M. de Bismarck demandaient avec instance qu'une partie de la contribution de guerre fût payée en titres de rentes françaises plutôt qu'en argent. J'ai eu l'occasion d'avoir à ce sujet des conversations avec les banquiers allemands, pendant que je discutais à Versailles avec les délégués allemands le mode de payement de la contribution de guerre imposée à la ville de Paris; les Allemands voulaient absolument me persuader qu'il était de l'intérêt de la France de payer l'Allemagne avec des titres que les banquiers étrangers se seraient chargés de réaliser dans de très bonnes conditions. Ils se seraient sans doute chargés également d'encaisser sur cette affaire des commissions qui n'eussent pas été à dédaigner.

On n'avait pas suffisamment, en 1818, le sentiment du danger de payer en titres une indemnité due à des étrangers et on pensait qu'on pourrait discuter à Aix-la-Chapelle la remise aux alliés d'une certaine quantité de titres de rentes. Si les choses devaient se passer ainsi, quel eût été le point important à mettre en discussion? C'eût été le taux auquel les rentes auraient été fournies. Il était donc fort intéressant de faire coter pendant cette année 1818 des cours élevés, pour faciliter les négociations que devaient engager le duc de Richelieu et Corvetto au congrès d'Aix-la-Chapelle. Le ministre donna donc toutes les facilités possibles à la spéculation sur l'emprunt de 200 millions. Cette spéculation fut surexcitée dans des proportions inouïes par la Banque de France, d'abord parce qu'elle fit beaucoup trop d'avances sur les certificats provisoires, ensuite parce qu'elle prit à l'escompte des papiers de circulation créés par les banquiers et par des syndicats pour se procurer de l'argent dans le but d'aider la spéculation à la hausse. Aussi en peu de temps le cours de la rente monta-t-il de 5, 6, 7 et 8 francs.

A la même époque, la plupart des gouvernements étrangers émettaient des emprunts. Partout où le cours forcé existait, on essayait de revenir aux payements en numéraire ; il y avait un grand drainage d'espèces métalliques de France à l'étranger. Toutes ces causes réunies amenèrent un abaissement sensible de l'encaisse de la Banque de France ; les régents, fort inquiets, prirent subitement, du jour au lendemain, cette résolution grave de ne plus accepter d'effets à l'escompte si ce n'est à l'échéance de six semaines. En même temps, ils résolurent de refuser l'escompte de ces effets de spéculation qui avaient été mis en circulation. Il en résulta une panique à la Bourse de Paris ; les spéculateurs, ne pouvant pas trouver d'argent pour se faire reporter et maintenir leur situation à la hausse, furent obligés de vendre à tout prix.

Au moment où la Banque avait donné les facilités dont j'ai parlé, facilités qu'elle devait retirer si brusquement, Corvetto avait été très frappé de la nécessité où il avait été d'accorder des bonifications d'escompte, dont il avait été obligé de passer le montant en dépense dans son budget. Comme le public avait beaucoup escompté, il avait touché beaucoup de bonifications d'escompte. On avait constaté une fois de plus ce fait qu'un emprunt placé dans les mains de la spéculation se libère plus aisément que s'il est entre les mains des particuliers, parce que la spéculation libère avec des fonds empruntés, tandis que les particuliers attendent leurs rentrées naturelles. Le Trésor avait donc reçu beaucoup d'argent ; il avait dépensé en outre 750,000 francs en bonifications d'escompte. Corvetto pensa qu'il devait rendre à la

place une partie de l'argent qu'il en avait reçu et chercher en outre à rentrer dans les 750,000 francs de bonifications d'escompte qu'il avait dépensés. Il prit alors la résolution de placer en reports sur rentes quelques millions de francs.

Tel était l'état des choses quand nos plénipotentiaires se rendirent à Aix-la-Chapelle, pour traiter avec les alliés du payement qui restait à faire sur l'indemnité et de l'évacuation du territoire.

Il y avait encore 265 millions à payer sur la contribution de guerre; les alliés agréèrent des traites acceptées par la maison Hope et Baring pour 165 millions, et le gouvernement français couvrit les banquiers en leur remettant une certaine quantité de rentes françaises. C'était en réalité un emprunt conclu avec la maison Baring, qui achetait les rentes et s'obligeait à en payer le prix aux alliés jusqu'à concurrence de 165 millions. Pour le solde, on remettait aux alliés 100 millions en rentes au cours du 5 octobre 1818, c'est-à-dire à un cours qu'on avait cherché à améliorer par toutes les combinaisons dont j'ai parlé plus haut.

C'est le lendemain du jour où l'on connut à Paris la signature du traité d'Aix-la-Chapelle que la crise éclata à la Bourse. Il arrive souvent, quand une spéculation est engagée en vue d'un événement attendu, que la spéculation s'écroule le jour où l'événement se produit, parce que, n'ayant rien de plus à espérer, les spéculateurs sont obligés de se liquider. La crise éclata donc avec une violence inouïe; les cours baissèrent très rapidement; on fut très effrayé des suspensions de payement qui s'annonçaient sur la place de Paris; Corvetto consentit à employer une quarantaine de millions de francs à l'achat de rentes.

Au lieu de se borner à faire des reports, on poussa donc l'intervention jusqu'au bout; on acheta, on leva des rentes pour soutenir les cours; le ministre s'entendit avec la compagnie des agents de change qui acheta également des rentes avec de l'argent emprunté. Le Trésor se mit à découvert. Il spécula. Il se fit purement et simplement spéculateur à la Bourse.

Il est assez intéressant de connaître comment ces opérations ont été appréciées par les alliés au moment où elles se sont produites.

Wellington était le grand maître de la situation; c'était lui qu'on avait chargé de régler les dernières questions concernant les 240 millions de réclamations dont j'ai parlé plus haut. Il suivait de près tous les événements et se tenait fort au courant de l'état du crédit. Aussitôt qu'il eut connaissance de la crise de la Bourse, il en informa M. de Metternich par une lettre qui a été conservée. Il y avait aussi parmi les étrangers un financier d'une très haute intelligence : c'était

Baring. Baring était d'ailleurs très engagé. Il était le soumissionnaire de l'emprunt. Nous avons aussi une lettre de lui.

La lettre de Baring est adressée à Corvetto ; je la résume.

« On a cherché beaucoup de causes pour expliquer la baisse des fonds publics, disait-il. Les opinions variées qui agissent sur l'esprit des joueurs échappent à l'analyse. Il y en a qui n'ont aucun fondement; mais il y a des faits précis sur lesquels le gouvernement doit porter son attention. On ne doit pas hésiter à attribuer toutes les difficultés de la situation à l'écoulement continu du numéraire de la Banque, dont les espèces ont été, en six semaines, réduites de 117 à 37 millions. La cause en est dans les forts payements effectués à l'étranger. On doit se demander si les versements pour lesquels on s'est engagé à fournir des espèces dans un court espace de temps ne dépassent pas les facultés de la circulation. Il existe d'ailleurs des obstacles particuliers. Trois des plus riches pays de l'Europe s'occupent en ce moment à substituer au papier une circulation métallique, l'Angleterre, la Russie et l'Autriche. Les espèces se dirigent, en fortes quantités, de toutes les parties de l'Europe sur les trois capitales de ces pays. »

On se rappelle que Baring était obligé de faire des payements aux alliés jusqu'à concurrence de 165 millions, et il ne pouvait se rembourser qu'en vendant les rentes qui lui avaient été remises par la France. La désorganisation du marché de Paris le mettant dans l'impossibilité de vendre, il demanda à éloigner les termes de payement et à faire les versements dans un délai qui lui permît d'attendre le moment où on pourrait recommencer les ventes à la Bourse de Paris.

Voici maintenant comment Wellington appréciait la crise dans sa correspondance avec le prince de Metternich :

« La cause première de la modification du crédit du gouvernement français, crédit qui était solidement fondé en 1817, provient de l'admission dans une forte proportion de gens qu'on a appelés les banquiers français, mais qui, en réalité, sont des joueurs et des spéculateurs de tout ordre, à la souscription du grand emprunt qu'on a été obligé de faire au printemps dernier. »

Wellington constate donc que l'emprunt par souscription publique a eu pour souscripteurs, sous le nom de banquiers français, une masse de joueurs et de spéculateurs. Voilà pour lui la première cause du dérangement du crédit du gouvernement français. C'est un fait curieux à noter que ce jugement de Wellington en 1818, car c'est la même cause qui souvent, depuis lors, a produit des perturbations analogues à la Bourse de Paris, je veux parler de la grande quantité de spécu-

lateurs qui entrent dans un emprunt par la porte, ouverte à tout le monde, de la souscription publique.

« Le marché de Paris est devenu par suite, ajoute-t-il, au cours de l'été, le théâtre d'un jeu qui n'a été égalé que par ce qui s'est passé il y a près de cent ans. Quand Baring et C[ie] ont commencé les opérations qui devaient mettre le gouvernement français à même de remplir ses engagements vis-à-vis des alliés, ils ont trouvé le marché de Paris si désorganisé qu'au lieu de réaliser les titres qu'ils avaient reçus de la France ils ont été obligés d'employer l'argent qu'ils avaient préparé, à ramasser les inscriptions flottantes sur la place. »

Ainsi Baring, au lieu de vendre des titres, était obligé d'en acheter, c'est-à-dire de faire exactement l'opération contraire à celle qui avait été prévue.

« Mais j'ai peur qu'il n'y ait eu quelque manœuvre du ministre des « finances pendant les mois de septembre, d'octobre et de novembre, « afin de faire hausser le cours auquel on devait remettre aux alliés « les rentes en payement des 100 millions. »

On se rappelle, en effet, qu'en sus de l'affaire des 165 millions faite avec Baring, on avait fait une autre affaire de 100 millions avec les alliés. On avait payé le solde des 100 millions avec des titres de rentes à un cours déterminé, et Wellington s'était bien aperçu qu'on avait fait coter des cours factices pour faire accepter les rentes à un prix élevé.

« Il est positif que depuis quelque temps le ministre des finances a acheté des inscriptions pour environ 25 millions, que la Banque à son instigation a fait de même, et que les Droits Réunis et toutes les administrations publiques disposant de fonds ont agi de la même façon. »

Cette allusion aux opérations faites avec les fonds des régies est assez curieuse.

Les grandes régies étaient alors comme des ministères spéciaux. Elles avaient une comptabilité à part; elles encaissaient des recettes, prélevaient sur ces recettes le montant de leurs dépenses, et versaient leur produit net au Trésor. Elles avaient donc un mouvement de fonds considérable; au lieu de verser leur encaisse au Trésor, elles pouvaient faire des opérations de reports sans que la trace en figurât dans les écritures de la comptabilité publique. Il en résultait simplement un retard d'un ou deux mois dans les versements au Trésor. Je dois dire que je n'ai trouvé dans aucun document la mention de ces opérations; peut-être même n'ont-elles pas eu lieu; il est possible pourtant qu'il y ait dans l'observation de Wellington quelque chose de fondé, car Wellington était très bien placé pour tout savoir.

« Aussitôt que le traité du 9 octobre a été signé, ajoute-t-il, ces

« titres sont venus nécessairement sur le marché, en même temps que « ceux que tous les spéculateurs avaient gardés en vue d'une hausse « après le traité. »

Metternich répondit tout de uite à Wellington, et sa lettre se trouve dans le volumineux recueil des lettres de Wellington, publié en Angleterre. Cette réponse porte la date du 26 décembre 1818.

« Je vous remercie beaucoup de la communication que vous m'avez « faite de l'historique de la dégringolade financière à Paris. Rien n'a « droit de m'étonner de tout ce qui arrive aux bords de la Seine. « Baring peut me rendre la justice que je l'ai entretenu, il y a bien « longtemps, du jeu que s'est permis le gouvernement lui-même dans « les rentes. »

Les opérations faites à la Bourse par Corvetto ont été la cause d'embarras inextricables. Il est évident que, si on n'avait pas prêté autant d'appui qu'on l'a fait à la spéculation à la hausse, cette spéculation n'aurait pas pris autant de développement. On n'aurait pas, il est vrai, fait coter les cours élevés dont on s'est servi pour traiter avec les alliés; mais la France n'a pas profité de ces cours élevés, car on n'a pas pu exécuter le traité justement à cause de la crise, qui a été une réaction contre une hausse excessive, et, pour ces fameux 100 millions, il a fallu ouvrir de nouvelles négociations.

Il est donc absolument prouvé que dans cette circonstance, comme dans celles qui se sont produites sous Calonne et sous Mollien, l'intervention des ministres à la Bourse n'a pu avoir d'action sérieuse ni permanente sur la situation de nos finances et de notre crédit.

Les opérations de Corvetto ont beaucoup occupé la Chambre des députés. Elles ont été attaquées toujours avec une grande vivacité, souvent même avec violence. Pendant quatre années de suite, tous les ans jusqu'en 1822, on en a discuté les comptes; on a affirmé que le devoir du ministre des finances était de s'abstenir d'opérations analogues sans autorisation. M. Roy a condamné l'intervention dans les termes les plus formels.

M. Benoist a fait, en 1820, à la Chambre des députés, un rapport très précis sur toute cette affaire. Voici comment il l'explique :

« La valeur progressive des rentes avait dépassé en juin 1818 toutes « les conjectures. Les souscripteurs de l'emprunt public, » de l'emprunt par souscription dont j'ai parlé plus haut, « jaloux de profiter « de cette élévation de prix, s'empressaient d'user de la faculté qui leur « avait été donnée d'escompter ce qu'ils devaient au Trésor. Ils en « trouvaient le moyen dans 25 millions que la Banque de France s'était « engagée à fournir, à raison de 5 p. 100, sur les certificats de cet « emprunt. Les caisses du Trésor se remplissaient de fonds supérieurs

« à ses besoins. C'est toujours une situation très dangereuse pour le « Trésor que d'avoir trop de fonds en caisse, des fonds supérieurs à « ses besoins; cela a été la cause déterminante de tout ce qui s'est « produit alors. Les caisses du Trésor se remplissaient de fonds supé- « rieurs à ses besoins. Abondance fâcheuse, qui d'une part lui coû- « tait 550,000 francs pour les sommes dont on lui avait avancé le « payement, et de l'autre enlevait à la circulation des fonds consi- « dérables. »

Ce sont toujours les mêmes arguments, le Trésor a trop d'argent qui ne produit rien, et il enlève à la spéculation des fonds dont celle-ci a besoin.

« Le Trésor avait alors peu d'engagements sur la place; il en retira « la plus grande partie, mais ses caisses en furent peu soulagées, et le « ministre se détermina à employer quelques fonds qui seraient « prêtés aux propriétaires de rentes sous différentes formes et avec « diverses sûretés.

« Cette mesure a été fort critiquée. L'administration des finances « peut-elle employer des fonds de l'État à aucune autre chose qu'au « payement des dépenses publiques? Cette question paraît simple, et « les hommes qui recherchent en toute chose un ordre positif et « précis n'hésiteraient pas à se prononcer pour la négative. Mais « dans un grand et riche pays, aux consommations duquel sont « employés d'immenses capitaux, l'administration publique, consom- « mateur principal, agent nécessaire d'une circulation de plusieurs « centaines de millions, souvent obligée de payer là où elle n'a pas « reçu, aussi bien qu'exposée à recevoir là où elle n'a pas besoin de « payer, est conduite par la force des choses à diriger son action dans « les formes et suivant les procédés qu'ont créés les besoins du com- « merce pour la circulation des fonds privés. Elle emprunte ici pour « payer, elle prête ailleurs pour convertir en valeurs disponibles des « recettes éloignées. »

M. Benoist fait ici allusion à une situation qui n'existe plus; avant les facilités de circulation qui sont provenues de l'établissement des chemins de fer, il était assez difficile d'approvisionner les trésoreries qui avaient des payements à faire; on avait quelquefois trop d'argent dans le Midi, et on n'en avait pas assez dans le Nord; pour faire passer l'argent du Midi au Nord, on était obligé de se servir de moyens de banque, tandis qu'aujourd'hui, grâce à l'institution des succursales de la Banque de France et à la facilité des communications, la difficulté a presque disparu; cependant il y a toujours des trésoreries qui manquent d'argent et auxquelles on en envoie, tandis qu'il y en a d'autres qui ne manquent jamais de fonds et qui en versent au Trésor.

« A Paris, il lui faut consulter l'état de la place soit pour émettre, « soit pour retirer les engagements nécessaires à son propre service. « Toutes ces opérations ne sont pas tant le résultat d'un système que « l'effet naturel de la position du Trésor et de cette espèce de droit « commun qui astreint aux mêmes relations les gouvernements et les « particuliers, qui sont soumis aux mêmes besoins. Il n'était donc « pas sans exemple, il n'était certainement contraire à aucune règle « positive que le ministre cherchât, en prêtant des fonds aux ren- « tiers, à couvrir le Trésor de la perte que lui causait la faculté d'es- « compte laissée aux acquéreurs de l'emprunt public; mais, quoique « licite, cette spéculation pouvait n'être pas utile; fructueuse pour « le Trésor, elle pouvait nuire au mouvement des affaires. »

Le rapporteur parle ensuite de l'opération d'Aix-la-Chapelle; puis il continue :

« Tout semblait s'accorder pour permettre au ministre de tirer « quelque parti des fonds du Trésor. Dans le mois de juin, il employa « ou pour mieux dire il prêta, suivant le mode connu sous le nom de « report une somme de 11,200,625 francs. Cet argent concourut, avec « les 25 millions prêtés par la Banque et d'autres fonds laissés sur la « place par les deux maisons étrangères, à porter la rente pendant le « cours de juillet à 78 francs. Jusque-là, nulle circonstance nouvelle « n'avait changé l'état de la Bourse. Le ministre crut devoir y laisser « ses fonds. Il les porta même jusqu'à 25,036,825 francs. Dans le « mois d'août, les opérations de quelques joueurs téméraires qui, au « moyen d'une circulation considérable garantie par des dépôts de « rentes, avaient obtenu de la Banque des sommes importantes, « avaient élevé la rente au prix de 80 francs. »

L'emprunt avait été émis au taux de 67 francs; la hausse était donc considérable.

« On s'aperçut, à la fin du mois, des difficultés qu'amenaient en « résultat ces spéculations. La rente descendit au-dessous de 74; ce « n'était pas pour le ministre une raison de retirer ses fonds dont la « disparition eût pu augmenter le mal. Il les laissa pour le mois de « septembre sur la place au montant de 25,515,625. »

M. Benoist a fort bien saisi les inconvénients de ces sortes d'opérations; on fait une affaire, on a beaucoup de doutes sur la question de savoir s'il faut la faire ou non, mais une fois qu'on l'a commencée on ne peut plus en sortir, car le jour où on l'a commencée on a donné un certain secours à la place, et, si on retire ses fonds, on détermine soi-même la crise; le gouvernement peut alors être déclaré très justement responsable d'une crise qu'il aura provoquée parce qu'il aura retiré de la Bourse des fonds qu'il y avait engagés.

« Rien pourtant n'annonçait des inquiétudes fondées. Toutes les « espérances s'attachaient aux négociations d'Aix-la-Chapelle. Il venait « même de cette ville à Paris des ordres pour acheter, et la rente « reprit assez de faveur pour atteindre 76 francs. »

Il est assez curieux de voir que les crises se reproduisent toujours avec le même caractère ; la veille du jour où éclate la crise, on peut le plus souvent dire que rien n'annonce des inquiétudes fondées ; toutes sortes d'espérances s'attachent à des négociations en cours, et, quoique les gens prévoyants estiment que la spéculation est dangereuse et mal engagée, personne au monde ne peut savoir si la crise éclatera le lendemain ou un mois plus tard. Nous avons assisté de nos jours à des événements pareils.

« Aussitôt que le traité d'Aix-la-Chapelle fut connu, tous ceux « qui avaient spéculé sur le bon effet qu'il devait produire pensè- « rent à en profiter. L'élévation espérée se fit attendre. Elle n'arriva « point, et le cours descendit à 74. Une circonstance bien connue, « et qui se trouve énoncée comme un fait constant dans l'un des « actes de la négociation, contribua à déranger le succès sur lequel « on avait compté. Les emprunts de Prusse et de Russie avaient fait « sortir des grands comptoirs de l'Europe une quantité considé- « rable de numéraire. La Banque de France, qui précédemment « en était surchargée, s'en trouva dépourvue. Indépendamment des « 25 millions qu'elle avait prêtés sur les certificats d'emprunt, elle « avait dans son portefeuille environ 27 millions de papier évi- « demment créé pour les opérations de la Bourse. On apprit le « 30 octobre au matin qu'elle avait arrêté de ne plus escompter « qu'à 45 jours. »

Vous savez que les escomptes de la Banque de France portent sur des effets à trois mois, et c'est une restriction très grande que de réduire à 45 jours l'échéance des effets admis à l'escompte.

« L'embarras de la place s'en accrut, le ministre au lieu de retirer « ses fonds dut augmenter ses prêts, et de l'avis du conseil il les « porta à 38,017,000 francs. Le gouvernement, outre la protection qu'il « croyait dans cette crise devoir à ses créanciers, considérait encore « que si la rente continuait à déchoir et, par exemple, à descendre fort « au-dessous des prix auxquels les maisons Hope et Baring avaient « traité, soit avec lui pour les 165 millions, soit avec les étrangers « pour les 100 millions cédés en rentes à ceux-ci, le danger qui les me- « nacerait pourrait retomber de tout son poids sur la France. L'inté- « rêt du pays était donc dans ce moment essentiellement lié aux « opérations du Trésor. »

C'est alors que le ministre change la nature de ses opérations ; au

lieu de faire des prêts, il achète, ce qui est plus grave; il n'est plus reporteur, il devient spéculateur.

« Au lieu de prêter des fonds, il devint nécessaire d'acheter des « rentes, dont la place était encombrée. La première opération de ce « genre fut faite au mois de novembre, en participation avec divers « banquiers réunis dans le dessein de venir au secours de la Bourse « très alarmée. Le Trésor y acquit un million de rentes au prix de « 69 fr. Il en acheta encore successivement : 1° une partie de 325,500 fr. « à raison de 69 fr. 45, pour remplacer au dépôt fait à la Banque « une pareille quantité précédemment prise à l'effet de compléter « l'emprunt de 14,925,500 fr.; 2° de la compagnie des agents de « change, 651,000 fr., à 68 fr. 60; 3° et enfin des banquiers réunis, « 952,500, à 69 fr. 75; en tout 2,929,000 francs qui, au prix moyen « de 69 fr. 25, ont coûté 40,579,603 francs. A la fin de décembre, le « Trésor avait encore en prêts sur reports 6,562,725 francs. Cette « somme lui est rentrée dans le courant de janvier 1819. »

Quant aux rentes, elles sont restées dans les caisses du Trésor pendant un certain nombre d'années; c'était comme une annulation pour partie de l'emprunt qu'on avait émis; M. Benoist, qui cherche à justifier l'opération, ajoute que la perte a été insignifiante.

« On trouvera d'abord, dit-il, que le Trésor, par la facilité d'escompte « donnée aux acquéreurs de l'emprunt de 14,925,500 francs, avait perdu « 550,000 francs; qu'ensuite en rachetant, au prix moyen de 69 fr. 25, « 2,929,000 francs de rentes qu'on peut supposer avoir fait partie de ce « même emprunt vendu par le gouvernement à raison de 66 fr. 50, « il a encore perdu 1,643,950 francs; total des pertes, 2,193,950 francs; « que, d'autre part, il a gagné sur les reports 983,534 fr. 20, et qu'en « résultat il a perdu 1,210,315 fr. 80; mais les rentes achetées étant « restées au Trésor, et ayant acquis, depuis, une valeur très supé- « rieure au prix qu'il en a payé, on ne peut pas dire que l'opération « en masse ait été pécuniairement désavantageuse. »

M. Roy ne fut pas aussi accommodant; il condamna l'opération (5 avril 1821). Quant à M. Casimir Périer, il fut très violent (7 mars 1822). « Je crois devoir, dit-il, demander une explication sur une « somme qui avait été portée comme bénéfice au budget de 1819 et « dont le compte ne se trouve nulle part. En 1818, 38 millions furent « tirés du Trésor et employés en achats de rentes et en opérations « de Bourse, faites par le ministre qui avait alors le portefeuille des « finances. On nous a bien dit que de ses opérations était résulté un « bénéfice, mais je demande où sont les pièces qui établissent la quo- « tité de ce bénéfice.

« On a dit qu'il se montait à un million; mais, comme les sommes ont

« été enlevées du Trésor par les ordres particuliers du ministre et « qu'elles sont sorties absolument de la marche ordinaire du Trésor, je « demande où sont les bordereaux des agents de change, où sont les « dates de l'entrée et de la sortie de ces fonds des caisses du Trésor. Si « ces pièces existent, je demande qu'on nous les communique.

« ....Je demande donc qu'on nous soumette les différents borde- « reaux. »

D'autres députés furent aussi très sévères. M. Duvergier de Hauranne, au contraire, prit la défense du ministre.

Il est certain que le ministre s'était étrangement découvert; il avait fait sous sa responsabilité des opérations très compromettantes. On dit que Corvetto fut extrêmement troublé de toutes ces attaques et que les accusations dont il fut l'objet furent la cause du dérangement de sa santé.

Telle a été l'intervention de Corvetto à la Bourse. Si on se reporte à l'époque dont il s'agit et si on étudie le mouvement des cours, on ne voit pas que Corvetto ait amélioré d'une façon sérieuse le crédit de la France par les achats qu'il a faits quand la rente était à 69 francs. Le crédit de la France s'est constamment amélioré pendant cette période; mais si on suit la courbe des cours, on ne voit pas que cette courbe corresponde à autre chose qu'à l'amélioration générale de la situation financière. Il est certain que les cours de la rente sont un indice de la solidité de cette situation; mais lorsqu'on les élève d'une manière factice, cela ne veut pas dire que la situation financière soit bonne; les opérations de cette nature n'ont qu'un effet très momentané. Si on faisait un tableau graphique du cours des rentes depuis le commencement du siècle jusqu'à nos jours, on trouverait d'abord, d'une façon générale, que cette représentation graphique est constituée par une ligne tremblée, parce qu'il ne peut pas y avoir de fixité absolue dans les cours; c'est une ligne ondulée. Les raisons qui font que les cours s'abaissent un peu au-dessous ou s'élèvent un peu au-dessus du niveau moyen dans un temps calme échappent à l'analyse. C'est une conséquence des besoins ou des abondances d'argent. On voit ensuite que le niveau de la ligne ondulée s'élève à certaines époques; ces époques sont celles où la situation financière s'est améliorée. Enfin, de temps en temps le dessin représente comme des précipices ou comme des pics très élevés, et ces mouvements viennent briser le calme niveau qui précède ou qui suit. Si l'on recherche les événements qui se sont produits, alors on s'aperçoit que ce sont des événements qui devaient agir nécessairement sur le prix des capitaux, soit parce qu'on devait nécessairement avoir des inquiétudes sur la bonne situation des finances, soit parce qu'il

y avait une nécessité de se procurer des fonds pour des besoins imprévus et urgents.

Les opérations des spéculateurs ont des effets tout à fait passagers; quelle que soit la fortune des spéculateurs, quelque importants que soient les capitaux des maisons de banques, quel que soit le crédit des syndicats, tous ceux qui spéculent sont toujours moins riches que tout le monde. Ils peuvent bien, lorsqu'ils apprécient avec sagacité la situation prochaine des affaires, devancer de quelques jours, peut-être d'un mois ou six semaines, le moment où les cours auraient atteint naturellement une certaine élévation; mais s'ils se sont trompés, s'ils ont élevé par des achats les cours et si le mouvement d'amélioration prévu par eux ne se produit pas, tout le monde ayant plus de titres qu'eux, les cours finissent par s'abaisser. Leur influence est donc beaucoup moins grande qu'on ne le croit généralement; et, si cela est vrai des grands syndicats, des grandes compagnies, des banques qui peuvent agir en secret et engager, sans avoir à rendre de comptes à personne, des dizaines et quelquefois plusieurs centaines de millions, ne peut-on pas le dire avec plus de raison des gouvernements qui, dans leurs interventions, n'ont jamais employé de capitaux très considérables? Sous Corvetto, on mettait en mouvement 40 millions; sous Calonne, ce n'était que 11 millions; sous Mollien, c'est 30 millions; et, à une époque plus récente, il s'est agi de près de 170 millions; c'est beaucoup plus, mais c'est encore bien peu de chose. Ce sont là des sommes dont le montant n'approche pas de la quantité de capitaux que le public peut, à certains moments, prêter aux spéculateurs, car on considère que la Bourse de Paris a souvent mis à la disposition des agents de change, dans une seule liquidation, 700, 800 et 900 millions de francs pour être employés en reports. On peut en conclure que la surélévation artificielle des cours ne peut avoir aucun effet permanent et que les gouvernements, en intervenant à la Bourse, font toujours une œuvre vaine.

J'en ai fourni jusqu'à présent trois exemples dans l'histoire financière du siècle.

Pour compléter le tableau, j'ai à y faire entrer une quatrième affaire, la plus récente de toutes, je veux parler d'un placement de 165 millions de francs en reports fait à la Bourse de Paris, il y a quatre ans, en 1881, par le ministre des finances, afin de sauver la place, comme on le disait alors, d'un désastre irréparable.

Le 31 décembre 1881 et les jours suivants jusqu'au 4 janvier 1882, le ministre des finances a fait acheter au comptant 2,305,000 francs de rente 3 p. 100 amortissable, c'est-à-dire des rentes du dernier emprunt, sur lesquelles il avait été appelé quatre cinquièmes du prix d'émis-

sion. Le Trésor a déboursé, pour se faire livrer les titres en question et les faire entrer dans son portefeuille, une somme de 52,900,000 francs

Le même jour, il revendait les mêmes rentes à terme, s'obligeant à les livrer en liquidation de fin janvier. Il opérait cette revente avec un écart à son profit; après les avoir achetées au comptant au cours de 85 fr. 48 en moyenne, il les revendait à terme au cours de 85 fr. 80; la différence, soit 250,000 francs, constituait le bénéfice du placement fait, pendant un mois, des 52,900,000 francs déboursés, et ce bénéfice représentait un taux d'intérêt de 5 fr. 68 centimes pour 100, par an. C'était un report très avantageux, c'est-à-dire produisant un bel intérêt, qui devait être suivi d'autres reports pour des sommes plus considérables encore et à des taux divers.

Pourquoi le ministre avait-il fait une semblable opération et dans quelles conditions se trouvait la place de Paris lorsqu'il s'était décidé à l'entreprendre?

Il faut, pour le comprendre, remonter un peu plus haut et jeter un coup d'œil en arrière sur la situation économique de l'année 1881. Le public avait réalisé dans les affaires depuis quelque temps de larges bénéfices et avait accumulé des épargnes dont l'importance est difficile à déterminer, mais qui montaient à un chiffre certainement beaucoup plus élevé qu'à l'ordinaire. Or il y a un accident économique qui se produit toujours de la même façon et qui se reproduira probablement pendant bien des siècles sans changement, que l'expérience peut faire prévoir, mais qu'elle a toujours été hors d'état de prévenir, et que sans doute elle ne préviendra jamais, parce qu'il est le résultat d'une maladie morale qu'on ne pourrait guérir qu'en modifiant la nature humaine. Quand les habitants d'un pays ont accumulé des épargnes extraordinaires dont le montant dépasse ce que le train courant des affaires peut absorber aisément, ils sont pris de vertige; ils se mettent à la recherche de placements avec inquiétude, avec hâte, et bientôt avec une furie singulière. C'est comme une frénésie qui leur fait perdre le jugement et qui les livre, bourgeois, rentiers et paysans, capitalistes, petits et grands, à des courtiers véreux qui les dupent et qui les volent. Ils ne se rendent plus compte des conditions naturelles des affaires; ils n'écoutent plus les conseils de la prudence, et, comme des papillons, ils se brûlent à toutes les chandelles. Ils perdent le sentiment de la réalité et croient au surnaturel.

C'est un accident qui s'est produit bien des fois en Angleterre, quoiqu'on y comprenne mieux qu'en France tout ce qui se rattache au mouvement des capitaux et qu'on y ait fait de grandes affaires longtemps avant nous et sur une plus vaste échelle.

Depuis la fin du XVIIe siècle, il y a eu de l'autre côté du détroit beau-

coup de *mania*, comme on appelle ces sortes d'entraînements. Pour offrir des placements aux capitalistes affolés, on y a créé des sociétés très singulières qui pullulaient on ne sait comment, qui sortaient de je ne sais quels bas-fonds comme par une génération spontanée et qu'on appelait les *bubble companies*, les compagnies éruptives. Le dictionnaire des noms de ces compagnies est amusant; les unes ont pour objet le sauvetage des bâtiments naufragés avec un chargement de métaux précieux; d'autres ont pour but le commerce des cheveux de femmes, d'autres sont constituées pour assurer toutes sortes de risques, comme par exemple le risque d'infidélité des femmes dans le mariage. M. Bagehot, qui a fait dans son livre sur le *Money Market* la revue de ces sociétés éphémères, donne la palme de l'impudence au fondateur d'une Société dont l'objet ne se dit pas. Le promoteur invitait le public à souscrire des actions de dix livres sterling et s'engageait à révéler le secret de l'entreprise un mois après que la souscription aurait abouti. Il paraît que 1,000 personnes se sont rencontrées, pour donner chacune dix livres sterling afin d'être dans l'affaire de la combinaison inconnue. C'était le mystère en actions.

Avons-nous le droit d'ailleurs de nous étonner des folies anglaises, et ne pourrait-on pas trouver chez nous de nombreux exemples d'entraînements tout aussi inexplicables?

Nous avons connu depuis dix ans la manie des compagnies de chemins de fer, celle des compagnies d'assurances, et quels chemins de fer! quelles assurances! N'avons-nous pas connu aussi celle de compagnies tout à fait comparables à la Compagnie du mystère anglais? Elles étaient fondées par des personnages qui s'étaient acquis une certaine réputation d'habileté ou de bonheur dans les affaires de spéculation. Elles se constituaient en banques, dont les actionnaires devenaient les associés des grands spéculateurs. Pour quelles affaires? on l'ignorait. On savait seulement qu'on mettait une mise dans le jeu de soi-disant habiles hommes.

De 1876 à 1880 le terrain avait été admirablement préparé pour l'explosion de 1881; mais on ne pouvait pas s'attendre au feu d'artifice d'affaires de cette étourdissante année. Sur tous les murs on lisait alors des affiches qui conviaient le public à des émissions. Les petits capitalistes étaient désolés, quand ils n'avaient pas pu se faire attribuer des actions au pair à la répartition. Pour s'en consoler, ils couraient à la Bourse et y achetaient à prime ce qu'ils n'avaient pas pu obtenir au pair. Ils revendaient avec bénéfice au bout de peu de jours. Des étages de spéculateurs se superposaient les uns aux autres; on se passait, en courant, de main en main, le flambeau de la hausse; tout le monde gagnait, tout le monde était content.

Les hausses font toujours plaisir. L'entraînement qui fait acheter de mauvaises valeurs, c'est-à-dire les valeurs les plus incertaines, celles qui laissent le plus d'espoir aux amateurs de l'inconnu et, pour le dire en un mot, aux joueurs, n'est pas sans avoir une influence réelle sur le marché des valeurs sérieuses, de celles-là même qui ont le moins d'attrait pour la spéculation. La hausse du prix des valeurs fictives fait croire à l'abaissement du taux d'intérêt dans le pays, et les capitalistes les moins enclins à se laisser séduire s'empressent de placer leur argent, pour jouir encore d'un taux d'intérêt qu'ils craignent de ne pouvoir pas obtenir quelques jours plus tard. Leur bon sens, il est vrai, les éloigne des compagnies *éruptives;* ils achètent de la rente, des actions ou des obligations des vieilles Compagnies françaises de chemins de fer. Mais il n'en résulte pas moins que la hausse se propage sur les bonnes valeurs et y provoque la spéculation.

Il en résulte non seulement des bénéfices pour les joueurs, mais une augmentation apparente de la fortune des braves bourgeois qui se contentent de rester chez eux, des petits capitalistes qui ne jouent pas et qui, en lisant le soir la cote de la Bourse, peuvent se dire à eux-mêmes que leur avoir s'est accru dans la journée de 3, 4, 5 ou 10 pour 100. J'ai connu dans mon enfance une vieille dame dont toute la fortune était placée en rentes sur l'État et qui faisait tous les soirs le compte de ce qu'elle possédait en calculant ses rentes au cours du jour. Elle était fort contente quand sa rente pouvait être évaluée en capital à un chiffre plus élevé et très affligée, au contraire, quand c'était à un chiffre plus bas. Et cependant elle est morte sans avoir jamais vendu ses rentes et elle a conservé jusqu'à la fin son même revenu. Jamais les oscillations des cours, qui l'agitaient tant, n'avaient eu aucune influence sur sa vie et n'avaient abaissé ni accru le montant de ses ressources. La hausse est donc toujours populaire, parce qu'elle plaît aux capitalistes comme aux spéculateurs. Aussi peut-on dire que le jugement que le public porte sur les spéculateurs à la hausse est favorable, même en dehors de cette idée particulière à certains hommes d'État dont j'ai parlé tout à l'heure et qui faisait dire à Napoléon, des baissiers qu'ils étaient des ennemis publics et des haussiers qu'ils étaient de bons patriotes. La spéculation à la hausse jouit de l'approbation pour ainsi dire universelle, rien n'est plus certain.

On a souvent fait observer que la spéculation ne crée pas de richesses. Dans le jeu de la Bourse il y a des perdants et des gagnants, la richesse est déplacée, elle n'est pas produite.

Il y a cependant une conséquence nécessaire des spéculations à la hausse, conséquence très réelle et de nature à être prise en sérieuse considération; c'est la suivante :

Quelque fictive que soit une spéculation à la hausse, elle crée des besoins vrais de capitaux réels.

Supposez en effet un marché de capitaux qui soit entraîné dans un mouvement inconsidéré de hausse, et auquel il est fait des appels considérables sous prétexte d'offrir un emploi aux épargnes nouvelles.

C'est l'appel sans frein ni limite aux épargnes nouvelles et l'ardeur des capitalistes à y répondre, qui caractérisent, comme on le voit, les entraînements passionnés auxquels les Anglais ont donné le nom de *mania*.

Pendant le courant de cette année 1881 qui nous occupe et nous préoccupe, on a pu évaluer le montant des émissions de valeurs offertes au public à 7 milliards de francs. Ce capital avait été, il est vrai, versé de bien des manières et dans des proportions très diverses; il y avait eu des versements en nature : c'est ce qu'on appelle des apports, matériel industriel, fonds de commerce, brevets d'invention, ou même simple payement de l'idée née dans le cerveau des fondateurs; il y avait eu aussi des versements en espèces. Mais ces actions fictives ou non n'en n'étaient pas moins mises en circulation, pour le capital qu'elles étaient censées représenter. Toutes les personnes sensées, qui se rendaient compte de la situation, ne doutaient pas en présence de tels chiffres que le public ne se laissât entraîner à des excès. Demander 7 milliards de francs aux capitalistes dans une seule et même année eût été de la pure folie, lors même qu'on aurait pu les employer dans les conditions les plus sages et les plus sûres. Il n'était pas douteux qu'il ne fût impossible de marcher ou plutôt de courir longtemps d'un train pareil. Le chiffre des émissions est d'ailleurs redescendu très vite à des proportions moins déraisonnables. En 1882, il n'atteignait plus qu'à 4 milliards, chiffre encore formidable; en 1883, il retombait à quelques centaines de millions. On se mettait à la ration courante. Mais 7 milliards de valeurs nouvelles constituaient un capital hors de proportion avec les facultés de l'épargne. Il n'était permis à personne d'en douter, et en réalité aucun homme raisonnable n'en doutait.

Il était certain qu'on avait mis en circulation trop de valeurs; les derniers versements étaient, il est vrai, loin d'avoir été exigés, mais il y avait trop d'affaires, et il eût été excessif de demander aux capitalistes de faire les fonds de toutes ces affaires en un an, ou même en deux ans ou plus. C'étaient d'ailleurs des spéculateurs qui couraient tous les risques. Ces spéculateurs avaient acheté les titres, mais ils les avaient payés avec de l'argent emprunté, et, comme ils avaient l'intention de les revendre, ils croyaient pouvoir rendre un jour tout ce qu'on leur avait prêté, parce qu'ils croyaient toujours pouvoir repas-

ser à d'autres leurs titres en y attachant l'engagement de rembourser.

Les spéculateurs se passaient donc les valeurs de main en main, à des cours de plus en plus élevés, et, comme le montant des emprunts qu'ils sont obligés de faire à chaque liquidation est calculé sur les cours et s'élève en raison de la hausse, ils se trouvaient, aux échéances de quinzaine et de fin de mois, forcés d'emprunter des sommes de plus en plus considérables.

Quand un spéculateur achète les actions d'une société quelconque au cours de 1,000 francs par exemple, il est obligé d'emprunter 1,000 francs pour la payer et il remet en gage à son prêteur cette action qui vaut 1,000 francs. Si le cours vient à s'élever à 2,000 francs, il vend son titre et reçoit les 2,000 francs. Il emploie le premier billet de 1,000 francs à retirer son gage et il garde comme bénéfice net le second billet de 1,000 francs. L'acheteur nouveau est donc obligé d'emprunter 1,000 francs de plus que n'avait fait le premier acheteur, sans quoi il ne pourrait rester en spéculation, à la place de l'autre, sur le cours nouveau qui est coté en hausse.

Il est donc vrai de dire que, toutes les fois qu'une hausse se produit en Bourse sur une valeur de spéculation, elle a le même effet sur le mouvement des capitaux que si les compagnies dont les titres sont en spéculation avaient fait un appel de fonds égal à l'élévation des cours.

Il est néanmoins évident que l'effet dont je parle est limité à cette portion du capital de la société qui est en spéculation, car les capitalistes, qui ont acheté des actions pour les garder dans leur portefeuille, n'ont pas besoin d'emprunter pour rester en possession de leurs titres. Mais dans les moments d'entraînement comme ceux dont je m'occupe, les capitalistes s'abstiennent et ils aiment mieux prêter leur argent aux spéculateurs que de le placer à titre définitif. En 1881 notamment, toutes les valeurs qu'on avait créées, ou bien étaient restées entre les mains des fondateurs et étaient, au regard de la place, comme si elles n'existaient pas, ou bien étaient passées entre les mains des spéculateurs et avaient été mises en gage par eux chez les banquiers.

On s'occupait beaucoup à ce moment des actions d'une banque privée qui avaient été cotées au mois de juillet à 1,400 francs, dont la valeur était montée ensuite jusqu'à 3,000 francs, qui devaient bientôt retomber à 600 francs pour finir à rien. Lorsque ces actions valaient 1,400 francs, il fallait emprunter 1,400 francs pour se faire reporter; lorsque leur prix était monté à 2,800 francs, c'était le double qu'il avait fallu trouver pour continuer les reports. Il faut dire que la spéculation engagée sur ces actions portait sur des quantités considérables, et des hommes fort compétents ont estimé le nombre des actions en report à cent mille. Or cent mille actions à 2,800 francs

chacune représentaient un capital de 280 millions de francs. Pour continuer la spéculation sur le cours de 2,800 francs, il fallait 140 millions de plus qu'à l'époque où le cours était coté à 1,400 francs. La spéculation avait donc éte obligée de demander 140 millions de plus à ses prêteurs ordinaires, c'est-à-dire aux capitalistes reporteurs. La spéculation ne peut pas se soustraire en cas de hausse à cette nécessité d'augmenter la quotité de ses emprunts. Il lui faut des capitaux nouveaux et très réels, pour se nourrir en quelque sorte et subsister. Or si les spéculateurs sont dans la nécessité d'emprunter, ils sont obligés de subir les conditions des prêteurs et de payer quelquefois l'argent à un taux absolument exorbitant.

Payer en report à chaque renouvellement un taux d'intérêt élevé, c'est abandonner à l'avance le plus clair des bénéfices qu'on peut faire à la hausse et courir les risques du jeu uniquement au profit de ceux à qui on a emprunté de l'argent.

Dans le courant de 1881, le prix des reports s'est élevé à ces taux excessifs, auxquels je fais allusion, sur certains titres, actions de banque et autres valeurs de spéculation ; les emprunteurs ont dû payer jusqu'à 10 pour 100 d'intérêt, quelquefois même 15 et 20 pour 100; on prétend que ce dernier taux a été dépassé et que des emprunteurs ont été obligés de subir jusqu'à 50 pour 100.

Un spéculateur se trouve bien vite dans l'impossibilité absolue de continuer son opération, si les capitaux dont il a besoin pour la continuer lui coûtent 15 et 20 pour 100 d'intérêt. Il est alors obligé de se liquider. C'est d'ailleurs la même chose, qu'il s'agisse d'affaires de marchandises ou d'affaires de bourse.

Un commerçant qui achète du blé ou du sucre dans l'espoir de le revendre avec bénéfice pourrait-il continuer à faire des achats s'il était obligé de payer 20 pour 100 d'intérêt au capitaliste qui lui prête les fonds dont il a besoin pour se procurer les denrées sur lesquelles il spécule? Il y a des taux d'intérêt prohibitifs de toute spéculation. C'est toujours l'impossibilité de trouver de l'argent à bas prix qui oblige les spéculateurs à se liquider en abandonnant la partie. C'est parce qu'on ne trouve plus à emprunter qu'on revend le blé, le sucre, les actions, les rentes, toutes choses enfin sur quoi on a spéculé et qu'on ne pouvait garder, pour attendre la hausse, que grâce à l'argent des prêteurs. Le retrait des capitaux amène la liquidation forcée, qui, à son tour, amène la suspension des payements, les faillites, quelquefois même l'arrêt absolu des affaires, comme nous en avons eu un exemple en 1882.

Après avoir exposé comment les crises naissent, se développent et se dénouent, je reviens au fait particulier qui nous occupe. La spécu-

lation de 1881 avait donc toutes les allures des spéculations qui finissent mal. Beaucoup d'émissions, beaucoup d'éclosions d'affaires aventureuses, de grands besoins de capitaux, tout pouvait faire craindre pour le marché de Paris une de ces maladies comme les Bourses en subissent de temps à autre. C'est dans cette atmosphère, c'est alors qu'une crise formidable se préparait, au mois de juillet 1881, que le ministre des finances prit la résolution d'émettre l'emprunt d'un milliard de francs en 3 pour 100 amortissable, que les Chambres avaient autorisé. L'annonce fut faite, les guichets furent ouverts. Les souscripteurs eurent à verser un premier cinquième en souscrivant, le reste devait être payé en quatre autres versements, de trois en trois mois. Chaque terme était de 200 millions de francs.

En émettant cet emprunt, on s'adressait donc, comme je viens de le dire, à une place qui était déjà entraînée dans une spéculation intense. Et, chose curieuse, il y avait des gens pour s'en applaudir, parce que, pensaient-ils, le nouvel emprunt profiterait de la hausse à laquelle tout le monde était disposé. Pour rendre la souscription plus facile, on eut l'idée d'employer un procédé nouveau, qui a eu, il faut bien le reconnaître, les plus fâcheuses conséquences. Jusqu'alors, toutes les fois qu'on avait ouvert une souscription publique, on avait cherché à éloigner des guichets les souscripteurs sans argent. On obligeait ceux qui venaient souscrire, à verser à titre de cautionnement une certaine somme d'argent plus ou moins élevée. Les souscriptions publiques ont été imaginées pour supprimer les intermédiaires, mais on peut dire qu'elles n'y ont pas réussi. Loin de supprimer les intermédiaires, elles en ont augmenté le nombre. Seulement, au lieu d'intermédiaires solvables, comme c'était le cas autrefois, aux époques d'adjudications restreintes entre sociétés ou syndicats qui versaient préalablement un gros cautionnement, on se trouve aujourd'hui, grâce à la souscription publique, en présence d'intermédiaires qu'on ne connaît pas, qui n'ont aucune surface, parce qu'ils sont purement et simplement la foule. Ces nouveaux intermédiaires font en souscrivant une véritable spéculation. Ils souscrivent la rente et la revendent; ce n'est d'ailleurs pas sans danger pour le crédit public, car, s'ils n'ont pas revendu à temps leurs rentes, ils sont quelquefois obligés de les vendre à tout prix, pour rendre l'argent qu'ils ont emprunté afin de faire face aux premiers appels de fonds.

On avait pensé qu'il fallait au moins, à titre de correctif, exiger de l'argent comptant de ces souscripteurs inconnus. Comme le premier versement est généralement peu élevé, c'est bien le moins qu'on

demande au souscripteur qu'il fournisse de ses propres deniers la petite somme dont il se compose.

En 1881, on a omis volontairement de prendre la précaution ordinaire; on a décidé que le premier versement d'un cinquième pourrait être fait en titres aussi bien qu'en argent. On s'est contenté de déterminer la nature des titres qui pourraient être versés au Trésor au lieu d'espèces. C'étaient, il est vrai, des titres de rentes sur l'État, des valeurs de toute sûreté. Le ministre avait dressé un tableau des titres ainsi admis au versement et de la valeur pour laquelle chacun d'eux était reçu en compte. Les résultats de cette méthode nouvelle ne se sont pas fait attendre.

Il y a eu deux catégories de souscripteurs qui ont souscrit les uns six fois, les autres huit fois, la totalité de l'emprunt. La première catégorie de souscripteurs, celle qui a fait le premier versement en argent, se composait de 308,000 personnes pour 200 millions de francs de rentes.

La seconde catégorie, celle qui avait versé en titres, ne se composait que de 6,500 personnes, mais elle avait souscrit pour 290 millions de francs de rentes.

Les 6,500 souscripteurs en titres faisaient une spéculation qui pouvait s'exercer sur des chiffres beaucoup plus gros qu'à l'ordinaire. Ce sont eux qui ont maintenu à l'état flottant la presque totalité de l'emprunt pendant plusieurs années et qui ont fait obstacle au classement.

L'emprunt avait été émis au cours de 83 fr. 25 centimes; il monta très vite, atteignit au mois d'août le cours de 85 fr. 50 centimes et dépassa même celui de 90 francs. Il était absolument vrai de dire, pendant les mois d'été de 1881, que si la spéculation était engagée à la hausse sur toutes les valeurs de banque, elle l'était sur l'emprunt tout autant et peut-être plus que sur tout le reste.

Tous les mois, le Trésor demandait aux porteurs de l'emprunt un nouveau versement d'un cinquième, soit 200 millions de francs. La place était obligée de fournir ces 200 millions et même d'y ajouter les différences dont j'ai parlé. Les reporteurs devaient fournir aux acheteurs de l'emprunt, d'abord de quoi faire le versement, et ensuite l'écart en hausse qui s'était produit entre le cours du commencement et celui de la fin du mois. On était obligé de reconnaître que l'émission du 3 p. 100 amortissable, faite à une époque si inconsidérément choisie et sur un marché en proie à la folie de spéculation, avait augmenté les périls que cette folie de spéculation faisait courir à la Bourse, dans des proportions considérables.

Au mois d'octobre 1881, la presse financière adressait au ministre

des finances le reproche de n'avoir pas suffisamment ménagé le crédit de la place, et demandait qu'il y fût avisé. Un journal imprimait qu'il était fort extraordinaire que le Trésor ne fît pas de reports. C'était le 25 octobre 1881. « Il pourrait se faire, ajoutait-il, que le Trésor, dont le compte courant à la Banque s'est encore accru de 150 millions, ne négligeât pas l'occasion de faire un bénéfice... » Vous vous rappelez que c'était l'occasion de faire un bénéfice qui avait entraîné Corvetto dans l'intervention dont j'ai raconté l'histoire... « bénéfice que tout le monde trouverait parfaitement licite, en employant une partie de ses disponibilités en reports dans nos fonds publics. Le Trésor est créditeur de plus de 500 millions. Tout en conservant une provision suffisante pour le coupon du 5 p. 100 et pour les besoins courants, il pourrait employer 200 millions en reports. L'arrivée sur le marché d'un renfort de cette importance changerait la situation du tout au tout. »

Le mois d'octobre 1881 avait présenté quelques incertitudes; la spéculation hésitait. Les valeurs de spéculation, après avoir atteint des cours extrêmement élevés au mois d'août, avaient un peu fléchi au mois de septembre; puis elles s'étaient relevées, et, après avoir franchi l'échéance d'octobre dont la presse financière s'était inquiétée, elles étaient parvenues, au mois de novembre, à un niveau plus élevé que le cours maximum des mois précédents.

Quand on trace sur un tableau la ligne qui représente le mouvement des cours pendant une crise, on remarque des oscillations analogues aux oscillations des lignes qui représentent les mouvements des autres éléments de la fortune publique, comme les comptes courants, les émissions de billets de banque, l'encaisse des banques. On constate dans toutes ces courbes le phénomène des deux pics ou des deux bosses. Après un commencement de déclin, il y a une reprise qui fait croire à beaucoup de gens qu'on est encore loin de la catastrophe. Le premier mouvement de hausse est en effet presque toujours suivi d'un temps d'arrêt, motivé par l'inquiétude d'abord, et la difficulté ensuite de trouver les capitaux nécessaires. Cette inquiétude et cette difficulté amènent un petit mouvement de recul, puis la spéculation repart de plus belle, et les cours, après avoir fléchi, dépassent le maximum de la période précédente. Survient enfin la liquidation forcée, et comme conséquence la baisse considérable, persistante, définitive.

Ce double mouvement a été constaté en 1881 sur le cours de toutes les valeurs et de l'emprunt, exactement comme dans d'autres occasions, et comme on l'a toujours vu en temps de crise, en ce qui concerne le portefeuille et l'encaisse de la Banque de France. La courbe

des cours a été en 1881 une courbe à deux bosses. Au mois de novembre on touchait à la crise finale, et cependant les cours étaient plus élevés qu'ils n'avaient jamais été. Ce qui était à remarquer pourtant, c'était que les reports commençaient à être très tendus. Au mois de décembre 1881, les reports étaient cotés à 10 p. 100. Quand il s'agit de valeurs dont le revenu est fixe, 4 p. 100 par exemple, il est extrêmement dangereux pour les spéculateurs de faire des reports à un taux élevé comme 8 ou 10 p. 100. Ceux qui subissent cette nécessité perdent, en différence d'intérêt, une somme qu'ils ne pourraient retrouver que s'il se produisait une hausse ultérieure tout à fait improbable. Le taux de 10 p. 100 pour les reports sur une rente d'État est toujours l'indice que le marché est aussi mal engagé que possible et qu'une catastrophe est imminente. Un pareil phénomène ne peut en effet se produire que dans le cas où les titres, au lieu d'être entre les mains de capitalistes, sont entre les mains des spéculateurs les moins sérieux. Aussi l'émotion était-elle générale à la Bourse, quand les reports ont commencé à s'élever sur la rente.

C'est à la suite de cette émotion, qui a duré pendant les mois de novembre et de décembre 1881, que le ministre des finances s'est décidé à intervenir à la Bourse. Le Trésor avait malheureusement à demander au public, dans le courant du mois de janvier, 200 millions de francs; c'était le dernier versement d'un cinquième sur l'emprunt. On était en outre à la fin de l'année, c'est-à-dire à une échéance ordinairement chargée, et il est certain que ceux qui avaient besoin d'argent n'en trouvaient pas, soit qu'il n'y en eût plus, soit qu'on n'osât pas en prêter à des gens, qui semblaient atteints de vertige et qui pouvaient devenir insolvables. Le ministre a été touché de ce fait que l'administration des finances paraissait être la principale cause de l'embarras des spéculateurs, car elle exigeait d'eux un versement de 200 millions de francs, juste au moment où il leur était le plus difficile de se procurer de l'argent. Le ministre crut qu'il devait rendre, sous une autre forme, à la spéculation les capitaux, dont il la privait par son appel de fonds.

Il y a une réflexion qu'on aurait dû faire et qu'on ne fait généralement pas. Toutes les crises ont une cause; elles ne naissent pas d'un état des esprits. Elles sont la conséquence d'une trop grande spéculation à la hausse et du développement exagéré de certaines affaires. Cela est vrai de la Bourse et de l'industrie. Les crises de l'industrie du bâtiment proviennent de ce qu'on a construit trop de maisons; les crises de la Bourse proviennent de ce qu'on a acheté trop de valeurs, d'actions, de rentes. Or il y a ceci de bien particulier, c'est que toutes les fois qu'une crise a éclaté, le jour où elle paraît à tout le monde

être le plus à craindre et où on est, en réalité, à la veille de la catastrophe, on entend la presse, le public, quelquefois même la tribune émettre ce jugement singulier et proposer ce remède étrange. Il y a une crise parce qu'on a construit trop de maisons; il faut construire encore des maisons, et c'est à l'État à le faire. Il y a une crise parce qu'on a acheté trop de rentes, il faut qu'on en achète encore davantage, et c'est à l'État à le faire. Une pareille argumentation dénote un état d'esprit bien troublé. Ne se met-on pas en effet en contradiction flagrante avec la raison, quand on prétend guérir un mal, dont la cause est reconnue, par l'exagération des faits qui l'ont produit?

Dans toutes les crises, quel que soit le genre d'affaires sur lequel la crise se soit produite, lors même que tout le monde est d'accord sur ce que le mal provient d'une production surabondante ou d'une spéculation déraisonnable, les intéressés demandent toujours, et tout le monde le demande avec eux, qu'on invente un moyen d'accroître encore la production et de consolider les prix excessifs.

Ils insistent pour qu'on porte secours aux industriels, commerçants ou spéculateurs mal engagés, parce qu'ils craignent, disent-ils, une liquidation brusque, qui pourrait occasionner la suspension de payements ou la faillite d'un grand nombre de maisons de banque, ou de commerce, ou d'établissements industriels. Ils pensent que la spéculation, si elle reçoit quelque argent pour se soutenir pendant quelque temps, trouvera le moyen de se liquider tout doucement et disparaîtra peu à peu, ce qui permettra aux affaires de reprendre leur cours ordinaire.

S'il est vrai qu'on puisse, grâce à l'intervention des pouvoirs publics, faciliter la liquidation de certaines individualités, il en résulte, par contre, les inconvénients les plus graves pour le pays en général. Le gouvernement prend la responsabilité, d'une part de soustraire les ndividus aux conséquences de leur imprudence, et d'autre part d'empêcher ou de retarder une baisse des prix, qui seule peut rétablir l'équilibre nécessaire entre l'offre et la demande.

C'est dans les circonstances que je viens de rappeler et sous la pression de l'opinion publique, que le ministre a placé en reports 53 millions de francs.

On était au mois de janvier 1882, et la crise n'avait pas pris encore le caractère décidément alarmant, qu'elle devait revêtir presque immédiatement; c'est, en effet, peu de jours après cette intervention, que les spéculateurs se trouvèrent dans l'impossibilité de soutenir plus longtemps les cours des actions d'une banque bien connue. En quelques heures, le prix de ces actions descendit de 3,000 à 600 francs. Cette baisse amena une révolution sur la place et mit les

spéculateurs dans l'impossibilité de payer leurs différences. Elle anéantissait en même temps la presque totalité de la valeur du gage, sur lequel les capitalistes avaient prêté leur argent. Les agents de change et les courtiers, qui étaient responsables de leur clientèle, se trouvèrent dans l'obligation ou de suspendre leurs payements, ou d'emprunter eux-mêmes, pour faire face aux différences que leurs clients n'avaient pas pu payer.

Le marché fut, à la suite de cet événement, si complètement désorganisé, qu'on a été dans l'impossibilité, pendant des mois et même des années, d'y engager de nouvelles spéculations.

Le marché des valeurs de banque n'a pas été seul frappé; celui de la rente a été atteint par ricochet. Tous les capitaux disponibles ayant été employés pour liquider les mauvaises spéculations, il ne restait plus rien, pour remplacer ceux que le Trésor avait prêtés à la place, et il eût été impossible de reprendre, même si on l'eût voulu, les 53 millions qu'on avait engagés dans les reports sur le 3 pour 100 amortissable. On dut même augmenter les prêts, qui montèrent à 65 millions, à la liquidation de janvier; à 165 millions, à la liquidation de février. Ce ne fut qu'en mars 1882 qu'on retira des fonds, en diminuant les prêts de moitié : on les réduisit à 83 millions; on fit rentrer encore une quarantaine de millions, à la fin du mois d'avril, et on liquida définitivement et totalement, à la fin du mois de juillet 1882, cette opération considérable, qui avait duré plus de sept mois.

L'histoire de ces reports fut portée devant les Chambres, avant même qu'ils eussent été entièrement liquidés; les ministres qui y avaient pris part voulaient, en obtenant un bill d'indemnité, affirmer le caractère irrégulier d'un semblable emploi des fonds du Trésor.

Cette intervention est la dernière des quatre, dont j'ai entrepris de faire l'histoire. Elle a été, il faut le reconnaître, moins fâcheuse que celle de Corvetto; mais elle aurait pu produire des effets non moins graves, si les courtiers avaient succombé et n'avaient pas pu faire face aux engagements de leurs clients.

Le Trésor aurait pu être obligé, comme sous la Restauration, de garder les rentes sur lesquelles il avait prêté des millions; c'eût été comme le retrait d'un emprunt mal émis. Le Trésor a réalisé, il est vrai, 2 millions de bénéfices; mais, si c'est un avantage, il ne faut pas y attacher d'importance, car, d'une part, le bénéfice aurait pu s'évanouir si l'affaire avait mal tourné, et, d'autre part, ce n'est pas avec de semblables produits qu'il convient d'alimenter le budget des recettes de l'État. Et cependant c'est toujours par l'appât de ces sortes de bénéfices qu'on entraîne les ministres des finances. L'appât du bénéfice

a séduit Corvetto, qui voulait recouvrer les bonifications d'escompte pour lesquelles il n'avait pas de crédit ouvert au budget. L'appât du bénéfice n'a pas été non plus étranger à l'entraînement du ministre de 1881. S'il y avait eu moins de fonds improductifs dans les caisses, on y aurait regardé de plus près; peut-être n'aurait-on pas fait l'affaire.

J'ai fini cette histoire de cent ans; elle aura peut-être une suite; car on se demande si ce n'est pas une loi fatale, que celle qui a produit des faits d'une analogie si frappante pendant un siècle, sous les gouvernements les plus divers. On verra sans doute se reproduire des interventions du même genre, dans les crises que provoqueront, dans l'avenir, de nouvelles spéculations.

Les entraînements à la hausse sont les pires ennemis des affaires sérieuses. Ils sèment toujours la ruine; et cependant, au moment où tombe cette terrible semence, on la reçoit comme une manne du ciel et on la célèbre comme un bienfait. Chacun cherche à s'en attribuer le mérite, et souvent même les gouvernements s'en glorifient.

LÉON SAY,
Directeur du Groupe d'économie politique
et de finances.

ABUS QUI RÉSULTENT

DU CONFLIT DES LOIS RELATIVES AU MARIAGE

Je voudrais examiner une question dont on s'est récemment occupé dans quelques pays voisins. Ne pourrait-on pas trouver le moyen de mettre un terme aux difficultés fréquentes et, parfois même, aux scandales, qui résultent des mariages contractés par des étrangers?

Les différentes législations de l'Europe sont loin de s'accorder pour la solution de ce problème complexe, et c'est précisément leur conflit qui est la cause de tout le mal. D'après la loi française, les étrangers, qui contractent mariage sur notre territoire, sont soumis à la loi française pour les formes du mariage, et à la loi de leur pays pour les conditions de capacité; de plus, il est nécessaire que l'union projetée ne soit pas contraire à nos lois d'ordre public. Par réciprocité, la loi française applique le même système aux mariages contractés par des Français à l'étranger, sans se préoccuper toutefois des lois d'ordre public du pays, où le mariage a été célébré. Ainsi, des étrangers devront se marier en France devant l'officier de l'état civil, même s'ils appartiennent à un pays, dont la loi ne reconnaît pour la célébration que le mariage religieux, comme c'est le cas en Russie, en Hongrie, en Roumanie. Mais, en sens inverse, les Français mariés dans ces pays devant l'Église ont, par cela même et en même temps, d'après la loi française, contracté le mariage civil. Pour la capacité, l'étranger devra justifier en France des conditions requises par la loi de son pays, et, d'un autre côté, la loi française ne reconnaîtra pas comme valable le mariage contracté par un Français à l'étranger, si ce Français ne réunit pas les conditions de capacité prescrites en France. Quant à exiger des étrangers qui se marient en France le respect de nos lois d'ordre public, cela est d'évidence. Pourrait-il être sérieusement question d'autoriser, en France, un mahométan à contracter à la fois plusieurs mariages devant l'officier de l'état civil, sous prétexte que la loi de son pays permet la polygamie?

Ce système de la loi française sur les formes et les conditions du

mariage des Français à l'étranger, et des étrangers en France, est très rationnel. En outre, il offre le grand avantage de ne pas donner aux particuliers le moyen de se soustraire à leurs lois nationales en passant la frontière. Néanmoins, il a été critiqué par certaines personnes, et on a essayé de prouver par des exemples qu'il peut être la cause de scandales. Parmi ces exemples, les uns nous paraissent mal choisis et ne portent pas; les autres constatent des faits exacts, qui se sont produits dans la pratique, mais dont le scandale tient au conflit des lois et nullement au système propre à notre code civil. Ainsi, par exemple, on a dit : Deux Français se marieront valablement en Russie, en Roumanie, en Hongrie, devant un prêtre catholique, car telle est la forme du mariage d'après la loi de ces pays; mais ensuite ils ne pourront pas obtenir en France le divorce, ou, s'ils l'obtiennent, un scandale sera produit, car les tribunaux civils porteront atteinte à l'inviolabilité d'un sacrement qui a formé un lien indissoluble. Ces reproches ne nous paraissent pas mérités. Nous décidons sans hésiter, que les Français, ainsi mariés à l'étranger, pourront demander aux tribunaux français leur divorce, s'ils se trouvent dans un des cas où la loi l'autorise, bien que leur mariage n'ait été célébré qu'à l'église. Il ne faut pas, en effet, perdre de vue qu'en France le mariage existe à la fois comme contrat civil et comme acte religieux, distincts et indépendants l'un de l'autre. Sans doute, le prêtre étranger, qui a célébré le mariage de ces Français, n'a pas entendu faire à la fois l'office du curé et celui du maire, et la loi française n'a pas pu lui donner mandat, car il ne relève pas de sa souveraineté. Mais, en fait, il existe un mariage religieux, auquel la loi française donne en outre le caractère de mariage civil, par application de la maxime : *locus regit actum*. Ces Français, étant valablement mariés, au moyen de la forme religieuse, dans le pays où leur union a été célébrée, sont, par cela même aussi, mariés devant la loi française. Mais cette loi ne peut reconnaître et consacrer qu'un mariage civil; aussi avons-nous décidé que l'union religieuse vaut en outre comme mariage civil. Une fois admis qu'il existe un mariage religieux, auquel la loi française a donné le caractère de mariage civil, on comprend qu'il y ait plus tard place pour le divorce : celui-ci n'atteindra pas sans doute l'union religieuse, la seule qui ait été célébrée, mais il aura pour effet de retirer à cette union le caractère de mariage civil que lui avait donné la loi française. D'autres fois, nous le reconnaissons volontiers, des scandales éclateront; mais la faute en sera, comme nous l'avons dit, au conflit des lois civiles ou même religieuses de divers pays. Supposons qu'un jeune Anglais ou même un Français se marie en Angleterre, devant le *registrar*, avec une jeune fille française mineure, sans le consentement des

parents. En pareil cas, ce mariage civil est valable en Angleterre. En France, cette union est nulle comme mariage civil et parfaitement valable comme sacrement de l'Église. Le premier point est facile à comprendre : on a violé la loi française, qui déclare la fille incapable de contracter mariage, avant l'âge de vingt et un ans, sans le consentement de ses parents. Mais comment se fait-il que, par ce mariage contracté devant le *registrar*, l'époux catholique ait pu recevoir en même temps le sacrement de l'Église? Pour le comprendre, il faut se rappeler que les dispositions du concile de Trente sur les formes du mariage n'ont jamais été adoptées en Angleterre, tandis qu'elles ont été acceptées en France, bien qu'on dise presque toujours à tort le contraire. Or, avant le concile de Trente, le sacrement du mariage résultait du seul échange des consentements, même en l'absence de tout prêtre, et c'est encore ainsi qu'on se marie dans certains États de l'Amérique.

Il résulte de là qu'en donnant leur consentement devant le *registrar* les deux époux catholiques ont été mariés à la fois civilement et religieusement devant cet officier de l'état civil. Nous allons même voir bientôt que leur mariage civil est valable en Angleterre, tandis que, d'après la loi française, il est entaché de nullité pour défaut de consentement des parents de l'époux mineur. Mais pour le moment, nous ne nous occupons que de l'union religieuse. Si le mariage avait été contracté en France et seulement devant l'officier de l'état civil, il n'existerait certainement pas à titre de sacrement, car la présence du propre curé de l'une ou de l'autre des parties est indispensable pour le sacrement de mariage, en vertu des dispositions du concile de Trente. En Angleterre, il en est autrement : le seul échange des consentements vaut sacrement du mariage. Il résulte de là qu'en échangeant leur consentement devant le *registrar* les époux se donnent à eux-mêmes le sacrement. Dans ces circonstances, la nullité du mariage civil pourra être obtenue, en France, pour défaut de consentement des parents; mais le mariage religieux ne sera pas annulé, car l'Église n'exige pas ce consentement des parents.

Même en mettant de côté ces difficultés, qui touchent au mariage religieux, il est facile de montrer par d'autres exemples que le conflit des lois étrangères produit souvent des scandales, au seul point de vue du mariage civil.

En Angleterre, la *common law*, qu'on ne peut pas toujours décorer, comme le droit romain, du nom de raison écrite, pose un principe fort simple, mais bien dangereux : les étrangers ne sont soumis, pour le mariage, qu'à la loi anglaise, qu'il s'agisse des formes ou des conditions de capacité, et telle est aussi la pratique américaine. D'après cette théorie, une personne incapable dans son

pays, par exemple à raison de son âge, de contracter mariage, pourra cependant se marier si la loi anglaise la déclare capable. On sait qu'en France le défaut de consentement des parents, exigé jusqu'à un certain âge, est une cause de nullité, tandis qu'en Angleterre il ne produit presque jamais cet effet. De là cette conséquence choquante que des Français pourront contracter un mariage à la fois valable et nul : valable en Angleterre, nul en France. Ils auront la qualité d'époux, et leurs enfants seront légitimes, mais seulement de l'autre côté du détroit. Les législations américaines produisent encore des résultats plus étranges, à cause de la facilité avec laquelle elles admettent le divorce, même pour les étrangers. On a vu un Français, qui a pu divorcer en Amérique et se remarier, bien qu'il ne fût pas dans un des cas où la loi française autorise le divorce. On aperçoit de suite dans quelle situation bizarre cette personne se trouve placée par ce conflit des lois : en France, sa première femme est légitime et sa seconde femme ne peut être considérée que comme une complice d'adultère. En Amérique, la situation est la même, mais en sens inverse : la seconde femme est seule légitime, et, s'il plaisait à cet époux volage de retourner auprès de la première, celle-ci deviendrait complice d'adultère d'après la loi américaine. Cet homme est donc placé dans une situation telle, qu'il a deux femmes légitimes, mais qu'il ne peut pas vivre avec l'une, sans commettre en même temps un adultère vis-à-vis de l'autre. Il ne faut pas demander aux juristes anglais ou américains, pour quels motifs ils posent de semblables principes, car ils se borneraient à répondre : C'est ainsi que jugent les cours d'Angleterre. Du moment qu'il existe un précédent judiciaire, le juriste anglais ne s'étonne plus de rien. Les conséquences les plus étranges lui paraissent tout à fait naturelles.

Les jurisconsultes allemands éprouvent plus de scrupules, mais, suivant leur coutume, ils discutent à l'infini et parfois d'une manière confuse. La doctrine dominante semble être celle qui applique au mariage la loi du domicile conjugal, en d'autres termes la loi du mari. On peut s'étonner qu'une fille ou une femme soit soumise à la loi de son futur mari avant le mariage. Ce n'est d'ailleurs là qu'un détail. Ne voit-on pas qu'en appliquant au mariage la *lex loci* on permet, comme le droit anglais, à certaines personnes de se soustraire aux conditions prescrites par la loi de leur pays? C'est cependant ce système qui est également appliqué en Suisse. Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'un certain nombre d'étrangers s'y rendent pour y contracter un mariage contraire à la loi de leur pays. Avec cette doctrine un Autrichien, à qui sa loi nationale défend d'épouser sa cousine germaine, pourra cependant se marier avec elle en passant dans

un pays où cette prohibition n'existe pas. La loi russe défend à un homme d'épouser sa nièce ou sa petite-nièce, et, comme cette interdiction n'existe pas en Allemagne, il suffira à un Russe de franchir la frontière pour contracter une semblable union. Pour obvier à ces inconvénients, les officiers suisses exigent des futurs époux étrangers la production d'un certificat constatant, que leurs autorités nationales tiendront comme valable le mariage auquel il sera procédé en Suisse. Mais cette disposition a soulevé, en pratique, de sérieuses difficultés, car, dans la plupart des États, il n'existe pas de fonctionnaires chargés de dresser ces certificats, et l'Italie et l'Allemagne ont même défendu à leurs agents diplomatiques d'en délivrer. Dans tous les cas, ces certificats, comme l'expérience l'a prouvé, n'empêchent pas les nullités de se produire assez souvent.

Le code italien veut, dans son article 102, que l'étranger, en contractant mariage, se soumette d'abord, d'une manière absolue, à la loi italienne, ensuite et aussi, quant à la capacité, à la loi de son pays, si elle est plus rigoureuse. Ainsi un étranger qui peut, d'après la loi de son pays, se marier sans le consentement de ses parents, sera cependant soumis à ce consentement, dans les cas où la loi italienne l'exige. De même, la loi italienne fixant l'âge du mariage à 15 ou 18 ans selon le sexe, les étrangers n'auront pas le droit de se marier en Italie avant cet âge, bien que la loi de leur propre pays le permette; mais ils ne pourront pas non plus se marier à cet âge, si la loi de leur pays en impose un autre plus élevé. Ce système est trop absolu. On comprend que les étrangers soient soumis en Italie à la loi italienne, si elle est d'ordre public; mais pourquoi ne pas préférer, surtout pour les conditions du mariage, la loi de leur pays d'origine dans le cas contraire?

En résumé, les législateurs des diverses nations de l'Europe ne s'accordent guère que sur ce point : le mariage est célébré suivant les formes du pays où il a lieu; à proprement parler, cette règle s'impose. La loi d'un pays ne peut pas contraindre ses nationaux à recourir, à l'étranger, à des formes qui n'existent pas; autrement, ce serait leur interdire le mariage hors de leur patrie. Cependant, même sur ce point, on se heurte parfois à de graves difficultés pratiques, pour les nationaux des pays dont les lois reconnaissent seulement le mariage religieux. On comprend facilement que ces lois, considérant le mariage comme un sacrement, refusent à leurs nationaux le droit de se marier civilement à l'étranger et n'acceptent pas l'application de la maxime : *locus regit actum*.

Nous en avons dit assez pour montrer comment les conflits peuvent naître, comment la validité d'un mariage contracté à l'étranger sera

souvent contestée, et alors toute l'existence d'une famille se trouvera compromise. La division du mariage en religieux ou civil, dans certains pays, alors que d'autres préfèrent le mariage purement religieux, l'admission du divorce par les uns, tandis que d'autres maintiennent solidement l'indissolubilité du mariage, compliquent et aggravent encore la difficulté. Aussi de très sérieux esprits ont cherché une solution; mais il ne nous semble pas qu'ils l'aient trouvée, et nous préférons encore l'état de choses actuel, quelque déplorable qu'il soit, aux réformes demandées. Il offre au moins l'avantage incontestable de laisser à chaque peuple ses mœurs et son caractère. Ainsi on a proposé d'unifier, tout au moins dans leurs traits généraux, les lois matrimoniales des divers pays civilisés, de faire adopter, par voie de convention diplomatique un code international du mariage. En économie politique, je me déclare volontiers partisan de toutes les lois qui nous rapprochent de cet idéal qu'on appelle le libre échange; mais on me permettra de croire que le libre échange n'est pas un idéal pour le mariage, et faciliter le mariage entre étrangers, ce serait en même temps le rendre plus fréquent entre personnes de nationalités différentes. D'autres, moins absolus et plus pratiques, proposent d'établir une sorte de tribunal matrimonial international qui donnerait, en cas de procès, des avis obligatoires toutes les fois qu'un conflit surgirait à l'occasion du mariage projeté, ou réalisé, entre deux étrangers, ou entre un étranger et un régnicole. Chaque puissance contractante serait représentée dans cette juridiction par un ou plusieurs membres. Ce tribunal essayerait de prévenir les conflits, en réduirait certainement le nombre et préparerait ainsi, pour un avenir peut-être lointain, un code international du mariage. Je n'ignore pas que des réunions internationales de cette nature ont déjà été imaginées, mais pour les postes, les télégraphes et les transports par chemins de fer. Leur assimiler le mariage me paraît chose trop hardie. Une pareille juridiction serait fort dangereuse; elle dénationaliserait la famille, car le mariage, il ne faut jamais l'oublier, est la base de la famille, et c'est la réunion des familles qui forme une nation. Ces projets différents ont le tort commun de heurter violemment la conscience publique, tout au moins dans certains pays, et cela suffit pour qu'on soit autorisé à les considérer comme de pures chimères.

E. Glasson,
Membre du Comité de perfectionnement de l'École,
Professeur honoraire.

LES PLANS POLITIQUES DE MIRABEAU

EN 1790

Mirabeau avait déchaîné la révolution, il prétendait la gouverner. Cette crise redoutable appelait un grand ministre; il se sentait de taille à en remplir le rôle, et la vérité est que, si l'œuvre n'avait exigé que du génie, Mirabeau était fait pour l'accomplir. « Il savait tout et prévoyait tout, » a dit Mme de Staël [1]. Il voulait la liberté civile garantie par la liberté politique. La première était établie, restait à fonder la seconde; il ne la concevait pas sans la monarchie. Ses idées et ses ambitions n'allaient pas au delà d'une royauté constitutionnelle dont il serait le premier ministre. C'était le couronnement de sa vie, sa revanche personnelle contre l'ancien régime, mais une revanche très noble et de haute allure : en forçant le roi à se livrer à lui, il avait la conviction qu'il le sauvait d'une catastrophe autrement inévitable. « A quoi donc pensent ces gens-là? disait-il, à la fin de septembre 1789, au comte de la Marck. Ne voient-ils pas les abîmes qui se creusent sous leurs pas? Tout est perdu. Le roi et la reine y périront, et, vous le verrez, la populace battra leurs cadavres [2]. » Il n'attendait plus rien de la cour, mais il attendait tout de la nation. Il avait dans les destinées de la France une foi inébranlable; il la croyait à la fois capable d'ordonner sa révolution, de tenir tête à toute l'Europe, et de donner autour d'elle de prodigieuses impulsions [3]. Il estimait possible de la régenter, de la contenir et de la diriger. « La monarchie, écrivait-il à la fin de 1789, est plutôt en danger parce qu'on n'y gouverne pas que parce qu'on y conspire. Si nul pilote ne se présente, il est probable que le vaisseau touchera. Si au contraire la force des choses contraint à appeler un homme de tête et donne le courage de vaincre tous les respects humains et la

1. *Considérations*, 1re partie, ch. XVIII.
2. *Correspondance de Mirabeau et du comte de la Marck*, I, p. 112.
3. Voir son discours du 25 août 1790 et son projet de discours en mai 1790. *Mémoires*, par Lucas-Montigny, VII, p. 386. *Correspondance*, 28 octobre 1790, II, p. 277. DUMONT, *Souvenirs*, ch. XIV.

jalousie subalterne qui ne cesseront de s'y opposer, vous ne vous figurez pas à quel point il est aisé de mettre le vaisseau public à flot. Les ressources de ce pays, la mobilité même de cette nation, qui est son vice capital, ménagent tant d'expédients et de facilités qu'il ne faut jamais, en France, ni présumer ni désespérer. Nous sommes dans l'état de faiblesse où est tout pays qui se constitue; mais le royaume est tout entier, et, s'il éprouve des tiraillements, il n'est pas vrai qu'il y ait une seule véritable division [1]. »

Dès lors, tout pouvait être rétabli. Il n'y fallait qu'un homme et un plan : il était l'homme; pour le plan [2], il l'avait, avant même que la révolution éclatât, formé de toutes pièces, et il le développait dans sa pensée à mesure que les événements lui semblaient exiger de nouvelles mesures. Cette conception vaste, puissante et singulière entre les desseins politiques de tous les temps, frappe, en ses digressions mêmes et en ses contradictions les plus bizarres, par ce double caractère : le sentiment des traditions historiques et l'instinct de l'avenir. Il s'y joint, dans le présent, l'intelligence des nécessités pratiques, la vue réelle des choses, la connaissance des hommes. Le mélange qu'elle présente de profondeur dans les vues et d'immoralité dans les moyens surprend et scandalise aujourd'hui; c'est la marque même d'une société avide de se régénérer, que ses origines condamnaient à réformer le monde avec des mœurs corrompues et à fonder la liberté avec les habitudes du despotisme. Pour en juger, il faut considérer non l'idéal abstrait, l'utopie politique que caressaient les constituants, mais l'impulsion séculaire qui donna pour terme à la Révolution le Code civil, la Constitution de l'an VIII, et subsidiairement la Charte de 1814. C'est le terme où Mirabeau voulait l'arrêter dès 1790.

« Que désire la nation française? Elle veut profiter des avantages de la Révolution [3]. » Elle entend jouir du bienfait des réformes sans avoir à redouter les excès de l'anarchie. Elle veut la paix, l'ordre, la sécurité, la prospérité publique : un gouvernement fort peut seul les lui assurer; mais le gouvernement désormais ne peut être fort que s'il

1. *Lettres de Mirabeau à un de ses amis d'Allemagne* (le major Mauvillon), Brunswick, 1792.

2. Il écrivait, le 28 décembre 1788, à Montmorin : « Le ministère a-t-il un plan?... Le plan, je l'ai, monsieur le comte; il est lié à celui d'une constitution qui nous sauverait des complots de l'aristocratie, des excès de la démocratie, et de l'anarchie profonde où l'autorité, pour avoir voulu être absolue, est plongée avec nous..... En désirez-vous la communication? Voulez-vous le montrer au roi? Aurez-vous le courage de mettre une fois à son poste de citoyen un sujet fidèle, un homme courageux, un intrépide défenseur de la justice et de la vérité? » *Correspondance,* I, p. 341.

3. 47e note, 23 décembre 1790, *Correspondance,* II, p. 432.

s'appuie sur l'opinion, et l'opinion ne l'appuiera que si elle y voit le défenseur et l'organisateur de la révolution. D'autre part, il n'y a, pour le pouvoir, qu'une manière de résister aux excès de la révolution : c'est d'organiser la révolution. On ne trouvera qu'en elle-même la force nécessaire pour la maîtriser. Il importe donc que le roi de France devienne le roi des Français et le roi de la révolution française, c'est-à-dire que son pouvoir se régénère en sa propre source et se renouvelle en remontant jusqu'à ses origines. « Le seul moyen de sauver l'État et la constitution naissante est de placer le roi dans une position qui lui permette de se coalitionner à l'instant avec ses peuples [1]. » « On compte sur l'amour du peuple pour le monarque; mais, pour que ce sentiment puisse être énergique, c'est à la cause des peuples qu'il faut savoir lier la cause du roi [2]. » Il convient par suite de s'appuyer sur le vrai parti populaire, le parti moyen, celui qui n'est ni populacier ni aristocrate [3], « sur les mécontents utiles, ceux qui veulent tout à la fois la liberté et le gouvernement monarchique, qui redoutent également l'anarchie et le despotisme, qui louent l'Assemblée nationale d'avoir détruit une foule d'abus, et qui la blâment d'avoir désorganisé tout l'empire, retenu tous les pouvoirs, annihilé l'autorité royale. Ces mécontents peuvent servir le trône, si on leur persuade que toutes les bases utiles posées par l'Assemblée nationale seront conservées, qu'on ne cherche point à détruire son ouvrage, qu'on ne cherche qu'à l'améliorer [4]. » « Qui résistera quand la confiance sera rétablie; qui ne désirera point d'augmenter un pouvoir qui ne sera employé qu'à affermir les bases de la constitution et à en corriger les défauts [5] ? »

Or, « la révolution est consommée, mais la constitution ne l'est pas [6] ». Le peuple tient aux droits qu'il a conquis, il tient aux principes de la constitution, il ne tient pas aux formes. Les droits doivent être considérés comme inviolables, les principes comme inébranlables; les formes peuvent être modifiées. La suppression du régime féodal, l'égalité civile et politique, la liberté de conscience, le vote de l'impôt, la gratuité de la justice, la suppression des ordres, la vente des biens du clergé, la nouvelle division du royaume, la responsabilité des ministres, voilà les points acquis. Ils sont hors du débat. On ne saurait « sans démence » essayer de les attaquer. « On ferait disparaître, d'un seul coup, une génération entière, on ôterait la mémoire

1. *Mémoire* du 15 octobre 1789, *Correspondance,* I, p. 367.
2. 33e note, 18 octobre 1790, *Correspondance,* II, p. 246.
3. A La Marck, 13 octobre 1790, *Correspondance,* II, p. 223.
4. 47e note, *Correspondance,* II, p. 423.
5. 29e note, 6 octobre 1790, *Correspondance,* II, p. 218.
6. 28e note, 28 septembre 1790, *Correspondance,* II, p. 197.

à vingt-cinq millions d'hommes, que ce succès serait encore impossible... Je regarde tous les effets de la révolution et tout ce qu'il faut garder de la constitution comme des conquêtes tellement irrévocables, qu'aucun bouleversement, à moins que l'empire ne fût démembré, ne pourrait plus les détruire. Je n'excepte même pas une contre-révolution armée; le royaume serait reconquis, qu'il faudrait encore que le vainqueur composât avec l'opinion publique, qu'il s'assurât de la bienveillance du peuple, qu'il consolidât la destruction des abus, qu'il admît le peuple à la confection de la loi, qu'il lui laissât choisir ses administrateurs, c'est-à-dire que, même après une guerre civile, il faudrait encore en revenir au plan qu'il est possible d'exécuter sans secousse [1]. » Mais, en demandant au roi de garantir au peuple ces résultats de la révolution, on lui demande simplement de garantir à sa propre dynastie l'héritage d'un pouvoir plus ferme et plus étendu. Tout ce qui est dans l'intérêt de l'État est dans l'intérêt du roi, et tout ce qui s'est fait, s'est fait dans l'intérêt de l'État. « Les divers points sur lesquels il est impossible de rétrograder ont plutôt fortifié qu'affaibli la véritable autorité royale. Dans le cours d'une seule année, la liberté a triomphé de plus de préjugés destructeurs du pouvoir, écrasé plus d'ennemis du trône, obtenu plus de sacrifices pour la prospérité nationale, que n'aurait pu le faire l'autorité royale pendant plusieurs siècles [2].... » « Dans une bonne constitution, tout ce qui est avantageux à la nation, tout ce qui augmente la prospérité est utile au roi. Il n'est aucune des destructions dont la révolution ait donné le signal, qui ne fût une entrave pour l'autorité royale. Cette autorité sera plus forte et plus inébranlable avec un seul corps législatif qu'elle ne l'était dans un royaume hérissé de privilèges et de corps intermédiaires, composé de parties inégales se tiraillant entre elles et toujours prêtes ou à résister individuellement ou à se coaliser. Cette surface parfaitement unie qu'exige la liberté rend aussi l'exercice de l'autorité bien plus facile; cette égalité dans les droits politiques, dont on fait tant de bruit, est aussi un instrument de pouvoir [3]. N'est-ce rien que d'être sans Parlement, sans pays d'États, sans corps de clergé, de privilégiés, de noblesse? L'idée de ne former qu'une seule classe de citoyens aurait plu à Richelieu [4]. » Ce n'est pas inopinément que se présente ici le nom de ce fameux cardinal. Tout ce qui suit est comme saturé de la pensée de Richelieu; elle déborde par-

1. 47e note, décembre 1790, *Correspondance*, II, p. 431-429-434. — 30e note, 14 octobre 1790, *Correspondance*, II, p. 225.
2. 28e note, 28 septembre 1790, *Correspondance*, II, p. 197. Cf. I, p. 375, Mémoire du 15 octobre 1789, et projet de déclaration.
3. 47e note, *Correspondance*, II, p. 433.
4. 8e note, 3 juillet 1790, *Correspondance*, II, p. 75.

tout, et on en retrouve la trace jusque dans les excès du dessein et les terribles extrémités où la raison d'État emporte Mirabeau.

Les intentions ainsi définies, viennent les mesures d'exécution. Le premier point est de ne laisser aucun doute sur l'objet que se proposerait le roi. On le déclarera très haut : si l'Assemblée se montre irréconciliable, on luttera de popularité avec elle et l'on rendra manifeste son impuissance à organiser la révolution : « Toute la force d'une assemblée est dans la résistance qu'elle éprouve. Otez le poids qui presse ce ressort, il se détend, se relâche, reste sans forces [1]. » Le principal instrument dans cette lutte sera un ministère pris dans l'Assemblée même et formé d'éléments populaires. « On ne peut déterminer l'opinion publique que par des chefs d'opinion; on ne pourra désormais disposer de la multitude que par la popularité de quelques hommes... Veut-on gouverner? On ne le peut que par la majorité, et l'on ne peut influer sur la majorité qu'en se rapprochant d'elle, qu'en lui donnant le ministère, qu'en la forçant à le défendre [2]. » Qu'on ne craigne point, en livrant l'État à des hommes sortis de la révolution, de constituer légalement l'anarchie. C'est peu connaître les hommes, et ceux-là en particulier. « Des Jacobins ministres ne seraient pas des ministres jacobins... Placé au timon des affaires, le démagogue le plus enragé, voyant de plus près les maux du royaume, reconnaîtrait l'insuffisance du pouvoir royal. Plus il serait flatté de consolider son ouvrage, plus il mettrait de soin à le corriger. Bientôt son parti, pour lui rester fidèle, se relâcherait de ses principes : il croirait être inébranlable dans ses opinions, et, sans le vouloir, sans le savoir, il se trouverait tout à coup neutralisé; il ne serait plus le même [3].

Cependant, le roi rassemblera des troupes sûres dans une province dévouée, la Normandie par exemple, dont le peuple, à la fois tenace et politique, pourrait se coaliser avec celui de la Bretagne et de l'Anjou et présenter une force irrésistible. Le roi se retirerait là, et déclarant qu'il n'est plus en sûreté à Paris, que les députés n'y sont pas libres, il inviterait l'Assemblée à le suivre. Si elle s'y refusait, il la dissoudrait, en appellerait au peuple et ferait nommer « une convention nationale [4] ». La guerre civile pourrait s'ensuivre. Mirabeau ne s'en alarmait point. Il se rappelait que l'autorité royale, sortie des troubles

1. 36e note, 14 octobre 1790, *Correspondance,* II, p. 227.

2. 20e et 36e notes, 24 août et 24 octobre 1790, *Correspondance,* II, p. 144 et 203.

3. 36e note, 14 octobre 1790, *Correspondance,* II, p. 228.

4. Mémoire du 15 octobre 1789, *Correspondance,* I, p. 371. 2e note, 30 juin 1790, II, p. 41. 47e notes, II, p. 415-416.

civils sous Henri IV, s'était comme retrempée dans la lutte sous les minorités de Louis XIII et de Louis XIV. Il n'y a jamais eu, écrivait-il à un de ses confidents, une grande révolution possible sans effusion de sang. « Je ne sais même si cette terrible crise n'est pas un mal nécessaire [1]. » Et il ajoutait dans les notes qu'il dressait pour la cour : « La guerre civile, qui est en général un pis aller terrible, laisse encore de grandes ressources à la liberté publique, à la constitution, à l'autorité royale. Le point essentiel, dans un tel événement, serait que le roi se donnât aux provinces, et non que les provinces se livrassent au roi. Le point important serait de ne déployer la force publique que pour la nation et non pour les individus, et de tenir un si juste milieu entre les factieux et les mécontents, que le parti national fût celui du roi [2]. »

Si les étrangers s'en mêlent, tout est perdu. Il importe que le peuple ne soupçonne pas le roi de s'allier aux étrangers, et, pour éloigner le soupçon, le roi évitera de se retirer dans une place frontière. Metz serait, à ce titre, un mauvais choix. « Ce serait déclarer la guerre à la nation et abdiquer le trône. Un roi, qui est la seule sauvegarde de son peuple ne fuit point devant son peuple; il le prend pour juge de sa conduite et de ses principes; il ne se met pas dans la position de ne pouvoir rentrer dans ses États que les armes à la main, ou d'être réduit à mendier des secours étrangers. Et qui peut calculer jusqu'où l'exaltation de la nation française pourrait se porter si elle voyait son roi l'abandonner pour se joindre à des proscrits et le devenir lui-même; jusqu'à quel point elle pourrait se préparer à la résistance et braver les forces qu'il irait recueillir? Moi-même, après un tel événement, je dénoncerais le monarque [3]. »

L'alliance avec les étrangers serait mortelle à la royauté; la guerre aux étrangers serait dangereuse à la nation. Elle ne serait pas un dérivatif aux maux de l'État, elle les multiplierait au contraire et les pousserait au comble. « La guerre sans système, sans argent, sans discipline établira sur chaque vaisseau et dans chaque régiment une potence [4]. » L'armée est désorganisée : il faut du temps et de l'ordre pour la reconstituer. En attendant, la France doit rester en paix avec quiconque est en paix avec elle. La paix est la première condition de la réforme et du rétablissement de l'État. « Il la faut aux auteurs de la révolution, car rien ne s'achève pendant la guerre.... Il la faut au

1. *Lettres à un ami d'Allemagne*, 4 août 1790, p. 517.
2. 8e note, 3 juillet 1790, *Correspondance*, II, p. 78. — 16e note, 13 août 1770, II, p. 126, et I, p. 199-200.
3. Mémoire du 15 octobre 1789, *Correspondance*, I, p. 369.
4. 2e note, 20 juin 1790, *Correspondance*, II, p. 39.

roi, car la guerre étant précisément la crise des sociétés où un gouvernement est le plus nécessaire, et le gouvernement n'existant pas et ne pouvant pas exister que l'ouvrage ou l'ébauche de l'ouvrage du corps constituant ne soit achevé, ceux qui devraient gouverner et qui ne peuvent pas gouverner seront, en cas de revers, le plastron de toutes les haines, l'objet de toutes les méfiances, la victime de tous les partis [1]. »

Mirabeau porte sur l'Europe des regards aussi fermes et aussi pénétrants que sur l'intérieur de la France [2]. Il ne se contente pas d'esquisser le plan, il désigne l'homme le plus propre à l'appliquer : c'est le futur négociateur des traités de Vienne, Talleyrand, qu'il propose, dès le mois d'octobre 1789, comme le plus capable de recueillir la succession de Vergennes [3]. Tout son plan le ramène à la neutralité et à la défensive. La France ne possède qu'un allié sûr, l'Espagne, qui a les mêmes intérêts et aussi la même ennemie : l'Angleterre [4]. « L'inimitié de l'Angleterre sera éternelle : elle croîtra chaque année avec les produits de son industrie, ou plutôt de la nôtre. » Mirabeau avait conçu naguère l'espoir d'une entente avec elle; il y renonce devant l'hostilité qu'elle témoigne : pour la gagner, il faudrait lui livrer le commerce de la France. Les intérêts de l'Autriche sont opposés aux intérêts français, mais ceux de la Prusse ne le sont pas moins. Mirabeau ne partage en aucune façon l'engouement de ses contemporains et de ses amis pour l'alliance prussienne. Il n'a pas plus de confiance en la Sardaigne, « elle détrônerait ses propres enfants pour en partager les dépouilles ». La Suède est nulle, la Turquie épuisée, la Pologne impuissante : « Le temps est loin encore où elle existera par elle-même, si elle peut continuer d'exister. » Sa conclusion, c'est la paix, « travail plus difficile que celui qui enflamme l'ambition, en offrant des brigandages à la cupidité, des conquêtes à la gloire [5]. »

Mais cette paix, qui assurera le succès de la révolution, ne sera ni sans profit ni sans grandeur. Elle sauvera le présent, elle préparera l'avenir. La France donnera une impulsion prodigieuse par l'exemple

1. 26e note, 12 septembre 1790, *Correspondance*, II, p. 176. Cf. p. 122, 136, 277 et suiv.

2. Dumont, *Souvenirs*, ch. xiv : « En cherchant le trait caractéristique de son génie, je le trouve dans la sagacité politique, dans la prévoyance des événements, dans la connaissance des hommes. »

3. *Correspondance*, I, p. 412.

4. *Projet de discours*, mai 1790. Lucas Montigny, VII, p. 383, et suiv. — *Mémoire sur les différents partis à prendre relativement aux puissances étrangères*. *Id.*, VIII, p. 40. — Discours du 25 août 1790.

5. Lucas Montigny, VII, p. 390.

même de sa révolution; elle conquerra des peuples entiers à ses principes; elle se fera des admirateurs et des amis, elle puisera dans la crise qu'elle traverse les éléments d'une prépondérance nouvelle [1]. La Révolution française est destinée à produire dans les nations des effets très différents selon leur degré de civilisation : il en résultera pour l'Europe de grands périls et pour la France de grandes occasions [2]. « Autant la Révolution française rallie la majorité des nations autour des autorités légitimes dans les pays passablement constitués et paisiblement organisés, autant elle a mis en péril les gouvernements arbitraires et purement despotiques, ou seulement ceux qui ont récemment éprouvé de grandes commotions. Ainsi l'exemple de la Révolution française ne produira en Angleterre qu'un plus grand respect pour les lois, une plus grande rigidité de discipline et de hiérarchie sociale. Mais dans les provinces bataves, où la fièvre a été coupée trop court; dans les provinces belgiques, qui ont des habitudes et des opinions inquiètes et séditieuses [3], si on ne se hâte pas de décider la partie par un coup imposant, de réchauffer les vœux des propriétaires pour la tranquillité et la sécurité, en leur rendant un gouvernement sage et ferme; dans les cantons helvétiques, si les aristocrates ne redoublent pas de sagesse et de fermeté et surtout ne se coalisent pas avec le corps germanique; dans les superbes provinces de l'Allemagne qui avoisinent le Rhin, si on ne se hâte pas de resserrer le nœud fédéral, d'étayer tout ce bâtiment gothique, et même d'en refaire, mais sur les anciennes proportions, quelques parties, il y aura des secousses incalculables, et la première en engendrera sans nombre, dont on ne peut assigner l'étendue ni le terme.... Burke a dit que la France n'offrait plus en politique qu'un grand vide. Burke a dit une grande sottise. Ce vide est un volcan dont on ne saurait perdre de vue un moment ni les agitations souterraines ni les prochaines éruptions [4]. » Tout le monde s'y méprend d'ailleurs au dedans comme au dehors. « Il ne faut ni croire ni espérer que l'on se fasse en France une juste idée de la place que nous tenons aujourd'hui en Europe, pas plus que l'on ne se fait en Europe une juste idée de notre situation. Parce que nous avons la fièvre, nous nous croyons une grande vigueur; parce que nous sommes malades, les étrangers nous croient mourants; nous nous trompons et ils se trompent [5]. »

1. Discours du 25 août 1790. *Moniteur*, V, p. 480.
2. Note remise au comte de la Marck, 10 mai 1790. Affaires étrangères. — Cf. Lucas Montigny, VIII, p. 153.
3. Le manuscrit des Affaires étrangères porte : des opinions monstrueuses.
4. Le manuscrit des Affaires étrangères porte : ni les éruptions, ni la lave.
5. 38e note, 28 octobre 1790, *Correspondance*, II, p. 276.

Cependant, si la France est sage et sait vouloir son propre bien, elle peut former des fédérations qui vaudraient les plus belles conquêtes. « C'est ainsi que, par la seule force d'une bonne constitution, nous aurions bientôt les bords du Rhin, et, ce qui est plus, une invincible influence sur tous les gouvernements de l'Europe par l'amélioration et la plus grande prospérité de l'espèce humaine [1]. »

Les desseins étaient puissamment conçus, mais le levier manquait, et les mesures d'action que proposait Mirabeau étaient misérables et contradictoires. Il ne trouvait de ressort pour un si grand ouvrage que dans l'intrigue et la corruption. Il préparait cette restauration d'une monarchie comme on prépare une sédition. C'était une vue supérieure de fonder une démocratie royale, de régénérer la dynastie par la révolution, de donner pour bases au pouvoir reconstitué la liberté civile et l'égalité garanties par la liberté politique; mais c'était une étrange et scandaleuse façon de susciter la démocratie que de la flétrir dans sa naissance, et de garantir la liberté que d'en abuser de la sorte en la violentant. Il n'y avait aucune proportion entre la fin et les moyens. Cependant, pour être répugnants, ces moyens n'étaient ni absurdes ni impraticables. Mirabeau n'avait rien de l'utopiste; il connaissait ses contemporains et il ne proposait point pour les gouverner d'autres procédés que ceux dont le despotisme avait usé de tout temps et dont le gouvernement anglais faisait ouvertement l'expérience [2].

Mirabeau prétendait retourner contre la révolution les procédés révolutionnaires, emprunter aux Jacobins leurs instruments de propagande, leurs pamphlets, leurs affiliations. Il voulait dresser contre eux

1. *Lettres à un ami d'Allemagne*, 31 janvier 1790, p. 506.

2. M. de la Luzerne écrivait de Londres, le 31 mai 1790 : « Les Anglais n'imaginent pas comment on ne se défend pas et comment le gouvernement ne fait pas répondre à ces pamphlets. Milord Noth me disait, il y a quelques jours, qu'il avait vu en Angleterre bien des différentes administrations, depuis le moment où il était entré dans les affaires; mais qu'il n'en avait pas encore vu une assez forte pour qu'elle pût se mettre au-dessus des pamphlets, qu'il était nécessaire de répondre à tout, vu qu'en très peu de temps la meilleure administration devenait impopulaire, et qu'il ne pouvait imaginer comment le ministère de France pouvait exister encore, étant continuellement attaqué et jamais défendu. Le principe ministériel ici est, en général, de faire *mob* contre *mob*, c'est-à-dire que toutes les fois que l'opposition cherche à ameuter le peuple pour contrecarrer le gouvernement, celui-ci cherche à ameuter le peuple en sens contraire.

« Je vois effectivement que tous les gens de ce pays-ci, sur la seule impression de ce qui se passe en France, sont persuadés que le parti démagogue l'emportera et qu'il détruira le trône et la monarchie, si elle ne parvient pas à attirer le peuple de son côté, ou, au moins, à avoir une partie du peuple dans son parti. C'est assurément un mauvais moyen, mais comment faire quand vos ennemis l'emploient? »

un atelier de police et de presse qui les attaquerait par leurs propres armes [1]. « On ne se sauvera, écrivait-il, que par un plan qui amalgame les affaires extérieures et l'intérieur du palais, les combinaisons de l'homme d'État et les ressources de l'intrigue, le courage des grands citoyens et l'audace des scélérats. Il nous faut une sorte de pharmacie politique où le chef seul, également muni de simples salutaires et de plantes vénéneuses, dose ses compositions sous la direction de son génie et sous les auspices d'une confiance abandonnée de la part du malade [2]. »

Rassemblée ainsi, avec ce relief et cette saillie cynique, la pensée de Mirabeau prend je ne sais quoi de formidable et de repoussant qui semble dépasser la mesure de l'humanité. Ce n'est point un paradoxe cependant, ce n'est qu'un anachronisme. « Je doute, écrivait le comte de la Marck à M. de Mercy [3], du succès du plan dont vous avez reconnu l'habileté et la profondeur. On dirait qu'il est fait pour d'autres temps et pour d'autres hommes. Le cardinal de Retz, par exemple, l'aurait très bien fait exécuter, mais nous ne sommes plus au temps de la Fronde. » Mirabeau ne regardait point en arrière, il regardait en avant ; lorsqu'il semblait réunir dans une sorte de résurrection terrifiante Machiavel, le père Joseph et Richelieu, il prédisait tout simplement le consulat de Bonaparte et le ministère de Fouché. Mais pour y arriver, il supprimait dix ans d'histoire, et quelle histoire ! L'anarchie victorieuse, le régicide, la tyrannie des démagogues, l'inquisition des comités, la Terreur qui écrasa les forts, le Directoire qui fit régner les corrompus, la ruine des illusions, l'abaissement des âmes, le dégoût universel de la liberté, l'appétit irrésistible de la paix, de l'ordre, de l'autorité, c'est-à-dire les effets mêmes de la révolution qu'il voulait prévenir, et qui ne pouvait être domptée que par son propre épuisement.

Ni le roi, ni l'Assemblée ne pouvaient, en 1790, pénétrer les vues de Mirabeau. Le roi était trop borné, l'Assemblée trop illusionnée ; l'un et l'autre avaient à la fois trop peu de politique et trop de vertu pour se livrer aux mains de ce monstrueux opérateur. Il les épouvantait. Le roi n'osait pas l'appeler au ministère ; l'Assemblée fit une loi tout exprès pour qu'il n'y entrât point. « Un génie éloquent vous entraîne et vous subjugue, s'écriait Lanjuinais ; que ne ferait-il pas, s'il était ministre [4] ? — Je serai, répondait Mirabeau, ce que j'ai tou-

1. 47e note, 23 décembre 1790, *Correspondance,* II, p. 414-504.
2. 48e note, 27 décembre 1790, *Correspondance,* II, p. 510.
3. 26 janvier 1791, *Correspondance,* III, p. 27.
4. La Marck, *Correspondance,* I, p. 357.

jours été : le défenseur du pouvoir monarchique réglé par les lois, et l'apôtre de la liberté garantie par le pouvoir monarchique [1]. »

La fatalité de sa vie voulut, pour le malheur de son pays, qu'il ne fût jusqu'à son dernier jour qu'un tribun prodigieux, condamné, par l'effet même de son génie, à ne réussir que contre ses propres desseins, à précipiter la révolution qu'il voulait contenir, à hâter la chute de la monarchie qu'il voulait sauver, à devenir enfin suspect à la fois à la cour par le crédit qu'il possédait dans l'Assemblée, et à l'Assemblée par celui qu'on lui attribuait auprès de la cour. Il avait machiné profondément un plan de corruption; il en fut la première dupe et la première victime. « Les moyens qu'on pouvait employer étaient de l'argent, et encore de l'argent, rapporte le comte de la Marck [2]. Mirabeau voulait qu'on le répandît à grandes masses... » Il commença par en recevoir [3]. Il ne se vendit point, sans doute, mais, comme on l'a dit, il se laissa payer [4]; bien que ce fût pour soutenir ses propres opinions, il n'en reste pas moins sur cette page capitale de sa vie une ombre équivoque et troublante. Ce sont les taches du début qui déteignent et s'étendent sur l'âge mûr. Il avait dissipé ses forces dans les passions, dans les désordres, dans les révoltes, dans les luttes d'une existence toujours orageuse et parfois avilie; il avait prodigué dans les débauches de la pensée et les excès du labeur vénal les trésors de son magnifique génie. Son caractère s'était émoussé; si forte qu'en fût la trempe, le métal s'était terni et rongé. Il tomba malade vers la fin de 1788 et se sentit profondément atteint. « Les peines d'esprit, les agitations de l'âme, les tempêtes civiles, le travail forcé, tout cela m'use ou m'a usé, et je ne suis plus invulnérable, » écrivait-il à un ami. « Mais, ajoutait-il aussitôt, il y a encore du ressort et du feu élémentaire [5]. » Ce feu, comme celui qui couve dans les volcans, ne pouvait éclater que dans les convulsions de la nature et ne devait luire que pour éclairer des incendies et des ruines.

La grandeur des vues de Mirabeau échappait à ses contemporains; ils ne voyaient que ses inconséquences, ses faiblesses ou ses vices. Sa pensée passait au-dessus d'eux sans les pénétrer; sa parole les remuait sans les convaincre. Il les entraînait quand il s'adressait à leurs pas-

1. 1re note, 1er juin 1790, *Correspondance*, II, p. 25.
2. *Correspondance*, I. p. 175.
3. Mirabeau, pour les conseils et les services qu'il s'engageait à rendre au roi à partir du 1er juin 1790, devait recevoir 6,000 livres par mois, le payement de ses dettes jusqu'à concurrence de 208,000 livres, plus un million à la fin de la session de l'Assemblée, s'il avait fidèlement rempli ses engagements. Voir, pour l'histoire de cette négociation, la *Correspondance*, t. I, p. 159-164.
4. Sainte-Beuve, *Causeries du Lundi*, t. IV. Article sur la correspondance de Mirabeau et du comte de la Marck.
5. *Lettres à un ami d'Allemagne*, 31 octobre 1788, p. 423.

sions; il était impuissant à les contenir quand il tentait de s'adresser à leur raison. Enfin, on l'avait connu de trop près, il s'était trop répandu, et dans trop d'aventures; on l'avait vu trop ballotté lui-même, trop meurtri, trop souillé par trop de tempêtes pour se confier à lui et chercher dans l'agitateur de la veille le sauveur du lendemain. Il lui manquait le charme de l'inconnu, le mystère de l'isolement et tout ce prestige de vertu cachée dont les hommes ont besoin d'environner ceux qu'ils se donnent pour maîtres. « Mirabeau ne voulait se servir de son éloquence foudroyante que pour se placer au premier rang, dont son immoralité l'avait banni, » a dit Mme de Staël [1].

Hélas! ce premier rang, qu'il ambitionnait, lui était interdit, et il le sentait bien. Ses intimes l'ont vu plus d'une fois pleurer de chaudes larmes sur les misères de sa jeunesse qui séquestraient pour ainsi dire de la confiance des Français cet homme qui les aimait d'une passion si clairvoyante et se sentait si bien fait pour les comprendre et pour les diriger. « Étrange destinée que la mienne! d'être toujours moteur d'une révolution et toujours entre un fumier et un palais! » s'écriait-il dans une de ces heures de découragement [2]. Le palais ne s'entr'ouvrit que dans l'ombre, par la porte secrète et l'escalier dérobé. La cour, qui ne voyait en Mirabeau qu'un conspirateur, ne lui demanda que des complots, et tout ce grand ministère à la Richelieu dont il avait formé le plan se réduisit, dans la pratique, à la direction occulte d'une police secrète.

ALBERT SOREL,
Directeur du Groupe d'histoire et de diplomatie.

1. *Considérations*, 1re partie, chap. XVIII.
2. *Lettres à un ami d'Allemagne*, février 1789, p. 449. « Je l'ai vu, dit un témoin, répandre des larmes comme un enfant... Je l'avoue, il me faisait oublier tous les torts de sa vie, lorsque quelquefois il s'écriait avec un accent pénétrant : « Oh! que l'immoralité de ma jeunesse fait de tort à la chose publique! » La Marck *Correspondance*, I, p. 108.

LA SÉPARATION DE L'ÉGLISE ET DE L'ÉTAT

EN ANGLETERRE

(DISESTABLISHMENT ET DISENDOWMENT)

La constitution de l'empire britannique reconnaît deux religions d'État : l'anglicanisme pour l'Angleterre et le pays de Galles, le presbytérianisme pour l'Écosse. Il n'existe pas de culte officiel en Irlande et dans les autres possessions anglaises. Cette étude est limitée à l'anglicanisme.

Les deux termes *establishment* et *endowment*, qui désignent, le premier les rapports de l'Église d'Angleterre et de l'État, le second la dotation de l'Église, c'est-à-dire l'ensemble de ses biens et de ses revenus, ont leur antithèse dans les deux termes correspondants *disestablishment*, qui signifie rupture des liens constitutionnels ou séparation de l'Église et de l'État, et *disendowment*, qui indique l'abolition ou le retrait de la propriété ecclésiastique.

Si les expressions sont simples en apparence, leur définition a soulevé de tout temps, dès qu'il s'est agi de *disestablishment*, les controverses les plus ardentes, d'autant plus passionnées que la question, s'agitant au milieu d'une nation imprégnée du sentiment religieux, prend un caractère exceptionnel de gravité. Nous examinerons successivement l'origine et l'importance de la situation officielle de l'Église, les efforts déjà tentés et les projets mis en circulation pour l'en dépouiller, les arguments invoqués en faveur de la liberté égalitaire des cultes et de la sécularisation des biens ecclésiastiques, enfin l'état actuel et l'avenir probable de l'*establishment*.

I

L'Église d'Angleterre n'est pas une création de la loi. Si loin qu'on remonte dans l'histoire, on ne trouve aucun texte lui conférant le titre d'institution d'État. Le christianisme a pénétré de bonne heure dans la Grande-Bretagne ; il s'y est développé vers la fin du VIIe siècle,

grâce au double apostolat des disciples de saint Augustin venus de Rome et des moines celtes d'origine écossaise. Il a conquis successivement, village par village, bourg par bourg, chacun des petits royaumes composant l'Heptarchie. Pour mieux conserver le terrain gagné et sans doute aussi pour se plier au goût inné des Anglais pour la décentralisation, les missionnaires donnèrent à chaque localité convertie une organisation distincte de celle des localités voisines. La paroisse eut sa vie propre, son clergé, ses fidèles, son temple et ses revenus; indépendante au point de vue temporel, elle ne fut rattachée au diocèse que par un lien spirituel et disciplinaire. La piété des habitants fournit les ressources pécuniaires, le plus souvent sous la forme de dîmes que, dans un élan général, les détenteurs du sol s'engagèrent à payer à perpétuité pour l'entretien du culte local. Le choix du clergé paroissial ne fut déterminé par aucune règle uniforme, mais l'usage s'établit peu à peu de le remettre au *landlord*, qui avait le plus largement contribué à la fondation de la paroisse, sous la simple réserve de l'approbation des supérieurs ecclésiastiques : de là le patronage qui s'est perpétué jusqu'à nous.

De proche en proche, le christianisme avait occupé tous les points du territoire; les rois et les grands étaient soumis à sa domination sans rivale; il était le maître incontesté du peuple, il devint l'agent le plus actif de l'unité nationale : il fut le principal fondateur de l'État.

Est-il surprenant, dès lors, que l'Église ait eu le rôle prépondérant dans la direction des services publics? Ses lois sont, au moyen âge, acceptées comme base de la législation : elle tient l'état civil, elle rend la justice, elle distribue l'instruction, qui est l'apanage des clercs; elle est, en réalité, non pas l'alliée et encore moins la sujette de la royauté, mais bien la tutrice omnipotente de l'État.

Les biens ecclésiastiques et les dîmes sont reconnus et garantis par la loi au même titre que les biens et les privilèges de la Couronne et des seigneurs. Les évêques et les abbés mitrés siègent au Conseil du roi comme les barons, en vertu de leur influence territoriale. Sous la dynastie saxonne, la religion est l'élément essentiel de la vie sociale.

Pendant plusieurs siècles, les événements qui troublent la nation, la conquête normande, les luttes intestines, les guerres sur le continent, ne compromettent pas gravement la situation de l'Église. Guillaume le Conquérant la respecte; il se borne à faire la part de la juridiction civile; mais la juridiction ecclésiastique continue à s'exercer sur les clercs, sans restriction, sur les laïques, dans les matières les plus importantes. Plus tard, la Grande Charte proclame l'autonomie de l'Église, à côté des droits seigneuriaux, des franchises locales et des libertés publiques.

Cependant, tout l'effort de la royauté et du Parlement a été, dès longtemps, concentré contre Rome, dans le but de constituer une Église nationale, indépendante de la papauté. Harold, Henry II, Edouard III se sont signalés tour à tour dans cette campagne contre l'influence étrangère, et le clergé séculier leur a presque toujours prêté un appui effectif. Aussi, quand les besoins de sa politique et son intérêt personnel amènent Henry VIII à rompre avec le Saint-Siège, loin de se heurter à l'opposition des prêtres et des fidèles, trouve-t-il l'opinion favorable à ses projets.

La Réforme s'est opérée sans secousse; elle n'a pas été une révolution, mais une simple modification dans l'administration de l'Église. Le dogme, les doctrines, les règlements ecclésiastiques, les cérémonies, tout devait demeurer intact dans la pensée première des réformateurs, qui, pour mieux accentuer le caractère de leur œuvre, brûlaient sur le bûcher les lollards et les luthériens. Suppression de l'appel à Rome, confiscation des biens de certains monastères, dissolution de plusieurs ordres religieux, exclusion des abbés mitrés de la chambre des lords, tels sont les points principaux de la Réforme de Henry VIII. Mais l'Église nationale n'a pas été attaquée; c'est, au contraire, son indépendance qu'on a prétendu assurer; elle a bénéficié même, dans une certaine mesure, de la propriété soustraite aux couvents. Aussi, les prêtres de l'ancien clergé sont-ils devenus, presque sans exception, les ministres de l'anglicanisme; de leur côté, les fidèles ont accepté la forme nouvelle de religion avec plus de sympathie que de répugnance; rien n'a été changé dans la constitution de chaque paroisse et de chaque diocèse.

Mais la Réforme, en supprimant l'autorité du Saint-Siège, devait logiquement la remplacer par une autre; c'est au nom de l'indépendance nationale que la scission avait été opérée : le roi, chef de la nation, devait supplanter le pape. L'Église s'était placée sous l'égide du pouvoir civil : l'État devait lui imposer à bref délai sa suzeraineté en échange de ses services. A partir de cette époque, l'Église a cessé d'être un pouvoir distinct; elle a conservé avec ses dignités et ses prérogatives la direction des institutions du pays; mais elle a eu, désormais, pour maîtres, le roi et le Parlement. Bien que le mot *establishment* ne figure pour la première fois dans les actes que sous Edouard VI, dès Henry VIII l'Église est devenue un service public. Depuis lors, elle a subi bien des changements et bien des vicissitudes sous Mary et sous Élizabeth, sous Cromwell et sous Charles II, sous Anne et sous Jacques II; mais le lien officiel n'a pas été complètement rompu; à plusieurs points de vue, l'organisation religieuse a conservé sa physionomie primitive.

L'existence des rapports de l'anglicanisme et de l'État est révélée par plusieurs traits caractéristiques : il suffira de les rappeler briève ment.

La religion est, d'abord, soumise à la suprématie royale. Le souverain a le titre de « chef suprême » ou « gouverneur suprême de l'Église et du clergé d'Angleterre », et, avec le nom et la distinction honorifique, il a « toutes les juridictions, autorité et avantages relevant de cette dignité ». Les canons de 1603 proclament sa puissance « la plus haute au-dessous de Dieu, à laquelle tous les hommes doivent, d'après les lois divines, loyauté et obéissance envers et contre tous les autres pouvoirs et potentats sur la terre », puissance comparable à celle « des saints rois chez les Juifs et des empereurs chrétiens du temps de la primitive Église ».

Mais, si le souverain a qualité pour « réprimer, redresser et réformer les erreurs, hérésies et abus », sa suprématie consiste plutôt dans l'exercice de la souveraineté temporelle que dans l'attribution d'un pouvoir spirituel; il n'a ni l'autorité doctrinale, ni le caractère pontifical : il ne peut ni interpréter un dogme, ni ordonner un prêtre, ni officier à l'église. C'est par un étrange abus de mots que certains auteurs, peu familiers avec les règles de l'anglicanisme, qualifient la reine de *papesse*. Elle exerce simplement un droit de surveillance et de discipline; elle a pour mission de protéger et de gouverner l'Église. C'est à ce titre qu'elle nomme aux évêchés, à des dignités capitulaires et à certains bénéfices; qu'elle convoque et dissout les assemblées du clergé; qu'elle ratifie le choix des juges des cours ecclésiastiques.

L'ingérence dans la foi et dans la pratique du culte est permise, au moins en fait, au Parlement, dont le pouvoir ne connaît d'autre entrave que les impossibilités physiques. Jadis, le roi et son Conseil ne revendiquaient pas d'autre prérogative que celle d'empêcher la publication des bulles papales et d'assurer le libre exercice de la religion. Après la Réforme, les *Convocations* ou assemblées du clergé avaient conservé la faculté de prononcer sur le dogme et d'ordonner les cérémonies. Elles ne furent pas consultées vers la fin du règne d'Edouard VI, et, sous Elizabeth, le Parlement affirma son autorité en interdisant tout service du culte, tout sacrement, tout rituel, toute cérémonie non conforme au *second Prayer-book* [1]. L'Église était dès lors, suivant l'expression d'un écrivain, « quant à sa vie physique (*corporate*), la créature et l'esclave enchaînée de l'État [2]. » Désormais,

1. Recueil de prières datant de 1552 et encore en vigueur.
2. T. W. Mossman, *The Relations which at present exist between the Church and the State in England.*

les *Convocations* ne sont plus que des corps consultatifs, dont on néglige parfois de prendre l'avis; le droit de légiférer en matière religieuse est réservé aux Communes et aux Lords.

En 1571, le Parlement vote les *Trente-neuf Articles de religion*, contenant un exposé de doctrines auxquelles les clergymen sont tenus de souscrire. Sous Charles II, par un nouvel Acte d'uniformité, il réitère la défense de recourir à d'autres rites que les rites officiels. Dans le courant des XVIII[e] et XIX[e] siècles, il réglemente les moindres détails de la vie religieuse. La création d'évêchés nouveaux et de paroisses nouvelles, l'organisation de caisses communes pour l'édification et la réparation des temples, la centralisation entre les mains de la Commission ecclésiastique d'une partie des revenus des évêchés et des paroisses, la police des cimetières, les réparations que les clergymen sont tenus de faire à leurs presbytères, jusqu'à la discipline du clergé, le service du culte et la répression des doctrines indépendantes, tout a été l'objet de discussions, d'amendements et de résolutions du Parlement. Les lois religieuses, qui pullulent dans les *Statute books*, sont présentées, instruites, discutées, votées et promulguées dans la même forme que les lois civiles.

L'Église n'a même pas la ressource de faire appliquer ces lois par des tribunaux de son choix; sans doute, elle a conservé quelques juridictions, dont les juges sont nommés par les archevêques et évêques, sous l'approbation de la reine, pour prononcer sur des matières de discipline et d'administration intérieure; mais il n'est pas de décision qui ne puisse être portée en dernier ressort devant le Conseil privé, c'est-à-dire devant une juridiction séculière qui s'adjoint, il est vrai, pour la circonstance, quelques assesseurs ecclésiastiques. Les ministres ne sont donc pas poursuivis seulement *comme d'abus* devant lui; ils sont ses justiciables en toutes matières, même en celles qui relèvent le plus directement de la conscience.

Ainsi la direction suprême de l'Église est aux mains de la Couronne, qui nomme aux emplois supérieurs; les lois et les règlements religieux sont édictés par le Parlement; l'application de ces lois en dernier ressort appartient au juge laïque : tout cela revèle l'existence d'une religion d'État.

Pendant bien longtemps, elle s'est affirmée avec encore plus d'énergie dans l'obligation, sanctionnée par les peines les plus sévères, pour tout habitant du royaume, non seulement de ne pas combattre, d'accepter, de reconnaître la religion anglicane, mais de la pratiquer publiquement dans les formes requises. Aujourd'hui, l'*establishment* a perdu ce caractère. L'acte de tolérance de Guillaume et Mary a permis aux non-conformistes de constituer des communions rivales à côté de

la communion officielle; les *relief acts* et l'*emancipation act* ont suspendu l'application des lois pénales, même à l'égard des catholiques romains. Tout citoyen, sans encourir aucune incapacité civile ou politique, est maintenant libre de pratiquer le culte qui lui convient. Cependant, l'Église anglicane demeure en théorie l'Église de tous; elle est tenue de prêter son ministère à quiconque le requiert; tout habitant de la paroisse a le droit d'assister et de prendre part aux délibérations de la *vestry* (assemblée des paroissiens), même lorsqu'il appartient notoirement à une secte dissidente; les prières récitées au Parlement et dans les Cours de justice sont les prières anglicanes; les chapelains de la Cour, les aumôniers de la marine et de l'armée, des prisons, des *workhouses* et des hôpitaux sont des clergymen de l'Église d'Angleterre; tels sont les signes principaux par lesquels se manifeste l'*establishment*.

La place exceptionnelle, que l'Église avait continué d'occuper dans l'État depuis la Réforme, était la résultante plutôt que la source de l'*establishment*; il en était de même des privilèges qu'elle avait conservés. Jusqu'en 1836, le clergé paroissial a été exclusivement chargé de l'enregistrement des naissances ou plutôt des baptêmes, des mariages et des décès; en vertu de son droit de police sur les cimetières, il pouvait interdire aux non-conformistes les inhumations dans le terrain consacré et l'usage de leurs cérémonies : ce n'est qu'en 1880 que les dissidents ont obtenu satisfaction. L'Église a conservé juqu'en 1870 la direction de l'instruction primaire et jusqu'en 1880 celle des universités. Enfin, le *test* a été, jusqu'à ce siècle, une barrière fermant à tous les fidèles des autres communions l'entrée des fonctions publiques.

Aujourd'hui l'Église n'est plus à la tête d'aucun service important de l'État; ses institutions les plus prospères sont des œuvres privées. La profession de foi d'anglicanisme n'est exigée que du Souverain et de quelques grands dignitaires; mais aucune inégalité sociale ne résulte de la différence d'opinions religieuses. Le clergé n'a retenu de ses privilèges politiques que le droit pour un certain nombre de ses évêques de siéger à la chambre des lords; le prêtre des campagnes, en cessant d'être un magistrat, a perdu les avantages attachés à la charge, sauf quelques légères immunités de taxes et quelques prérogatives plus honorifiques que réelles.

Telle est la fonction de l'Église d'Angleterre dans la constitution de l'État.

II

Privilège pour les uns implique situation inférieure pour les autres, désir de conserver d'une part et, de l'autre, convoitise et ambition de supplanter. L'Église d'Angleterre n'a pas cessé de porter ombrage aux Églises libres qui ont grandi autour d'elle.

C'étaient Wicleff et les lollards qui s'insurgeaient contre les faveurs dont elle jouissait lors de son union au catholicisme romain ; depuis la Réforme, elle avait pour détracteurs, d'une part, les adeptes du protestantisme qui n'avaient pas été les bénéficiaires de la transformation religieuse ; d'autre part, tous ceux qui, restés au fond du cœur fidèles au catholicisme orthodoxe, désapprouvaient le schisme et souhaitaient le retour au culte des ancêtres.

Pendant longtemps, la crainte d'une répression énergique contraignit les adversaires de l'anglicanisme à garder le silence et même à simuler une adhésion complète à l'ordre établi.

Sous Cromwell, l'idée de la séparation de l'Église et de l'État fut mise en circulation et parut un instant avoir quelques chances d'aboutir. Mais elle fut vite arrêtée par le Protecteur lui-même, qui, satisfait d'avoir modifié la religion dans le sens puritain et plié le clergé à sa politique, tint à conserver « une Église établie, l'adminis-« tration paroissiale et les pasteurs rétribués par les dîmes » [1].

Avec la restauration des Stuarts, l'anglicanisme reprit ses traditions et reconquit ses privilèges ; tout espoir de *disestablishment* fut, par suite, ajourné, pour ne renaître qu'en 1688. L'*acte de tolérance* inaugura un commencement de séparation en permettant aux sectes dissidentes de se développer librement. Peu à peu, enhardis par l'octroi des *relief acts*, que leur consentait la royauté, les non-conformistes, qui jusque-là avaient lutté pour l'existence, ont pris l'offensive pour attaquer à leur tour le culte officiel : chacun de leurs progrès a été marqué par la suppression d'un privilège ou par l'aggravation de la servitude de l'anglicanisme envers l'État.

Il en est résulté que l'Église, tout en demeurant liée vis-à-vis du pouvoir civil, a perdu successivement, ainsi que nous l'avons constaté, la plupart des prérogatives qu'elle avait reçues en échange de sa sujétion. L'*establishment* est devenu à charge à ceux-là même en faveur de qui il avait été institué. Il est battu en brèche, et par ceux qui, entraînés par leur zèle religieux, ne veulent apercevoir que les inconvénients résultant pour l'Église de son union avec l'État, et par

1. Green, *History of the English people*, vol. III, p. 285.

ceux qui, n'ayant en perspective que la situation privilégiée de l'anglicanisme, réclament sa déchéance sans compensation pour la perte de ses droits acquis par la longue possession.

Pour les premiers, *disestablishment* signifie affranchissement; pour les autres, il signifie conquête avec tous les profits de la victoire et le partage des dépouilles des vaincus. Le concordat tacite, existant de temps immémorial entre l'Église et l'État et sanctionné par toutes les lois religieuses depuis la Réforme, est dénoncé par chacun dans les clauses qui lui font grief; chacun tend à rétracter ses propres concessions pour ne laisser subsister que les concessions de l'autre partie contractante.

La fraction des anglicans qui estime que l'Église paye trop cher, au prix de son autonomie et de son indépendance, son titre d'Église officielle, a recruté ses adhérents parmi les extrêmes ritualistes et *Broad Church*. Ils feraient l'abandon des privilèges politiques, des immunités du clergé, de la pairie spirituelle, du traitement de faveur, pour obtenir la suppression de la tutelle législative, judiciaire et administrative de l'État. En cela, ils sont d'accord avec la grande majorité des clergymen; mais ils offrent, de plus, de renoncer aux dîmes, et, sur ce point délicat, ils cessent d'avoir l'assentiment de la plupart des hommes d'Église. Ce parti avancé a essayé de former une association pour détruire coûte que coûte l'*establishment*. La pensée première de cette association a été émise dans une assemblée de l'*English Church Union*, en 1870; mise en pratique en 1877, elle n'a reçu sa forme définitive qu'en 1883 par la constitution de la *Church League for the Separation of Church and State* [1]. Un clergyman privé de son bénéfice à Londres pour infractions à la loi sur la réglementation du service public du culte, le Rev. Mackonochie, en était le président. La ligue a rencontré plus de détracteurs que de partisans : « Elle est morte de sa belle mort par la mollesse et l'inertie de ses membres [2]. »

Pendant ce temps, les adversaires de l'Église d'Angleterre n'avaient pas désarmé; ils continuaient à se grouper, à s'organiser pour la campagne définitive; ils se livraient à une propagande effrénée avec d'autant plus d'entrain qu'ils remportaient des succès notables. Leur association remonte à 1844; elle a choisi pour dénomination : *Society for the liberation of Religion from State-patronage and control* (Société pour libérer la Religion du patronage et du contrôle de l'État). A s'en tenir au titre, on serait tenté de croire que la *Liberation society* a été instituée dans l'intérêt de l'Église et qu'elle aspire sur-

1. « Ligue de l'Église en faveur de la séparation de l'Église et de l'État ».
2. Lettre du Rev. Mackonochie, nov. 1885.

tout à purifier la religion de tout contact séculier. Jamais apparences n'auraient été plus trompeuses : ailleurs que dans son enseigne, elle ne dissimule pas que la prospérité de l'anglicanisme est loin d'être l'objet de ses aspirations et de ses vœux. Pour elle, le *disendowment*, c'est-à-dire la confiscation de la propriété ecclésiastique, est le corollaire obligé du *disestablishment*.

Aussi l'évêque de Durham, critiquant la raison sociale de ses adversaires, s'expliquait-il récemment en ces termes, dont l'ardeur de la lutte explique la vivacité : « Que dire du mot *Liberation ?* Lorsque je brise les fers d'un homme, que je lui ouvre les portes de la prison, que je le débarrasse d'une dette, je comprends que je puisse déclarer l'avoir *délivré*. Mais, lorsque je le dépouille de ses vêtements, que je lui vole sa bourse ou sa montre, que je le jette à la rue aussi nu que lorsqu'il est venu au monde, eh bien ! je considère que c'est un véritable abus de mots que parler de *délivrance* [1]. »

Quoi qu'il en soit, la *Liberation society*, qui rallie le gros des troupes destinées à combattre l'*establishment*, a eu le soin d'inscrire dans son programme le mot de liberté à côté de celui de spoliation.

Sa constitution, revisée en 1883, indique comme but l'abolition de toute incapacité ou privilège, la cessation de toute subvention par le Parlement et de toutes exactions forcées dans un intérêt religieux, la sécularisation de la propriété ecclésiastique et la délivrance pour les Églises du contrôle de l'Etat [2].

Elle renferme cette règle fondamentale « que le but est poursuivi sans acception de sectes ni de partis ». Il est cependant inutile de constater que pas un seul *liberationist* n'est membre pratiquant de l'Église d'Angleterre. La Société se recrute parmi les dissidents, et surtout dans les sectes qui forment, en politique, le parti libéral avancé. Les catholiques romains se tiennent à l'écart du mouvement.

L'organisation de la *Liberation society* est complète; elle étend son réseau sur toutes les parties du territoire de la Grande-Bretagne; chaque ville et même chaque bourg de quelque importance a ses représentants dans le conseil. Des membres du Parlement, des magistrats, des pasteurs éminents sont affiliés à l'association et la dirigent. Elle a son organe mensuel, le *Liberator;* plusieurs journaux reçoivent ses inspirations; elle répand à profusion les brochures, les *tracts*, les pamphlets pour vulgariser ses doctrines. Elle a recueilli, en 1884, 6,305 livr. st. de souscriptions volontaires, chiffre relativement peu

1. Séance de la *Church defence institution* du 19 juin 1885, compte rendu du *Church Times*, n° 1170, suppl., p. 597.
2. *Annual report for 1885*, p. 18.

élevé comparé aux sommes considérables que les Anglais consacrent en général au soutien de leurs œuvres.

En présence d'un effort aussi considérable pour la combattre, l'Église d'Angleterre n'est pas, tant s'en faut, demeurée inactive. Sans parler de sa presse périodique, de ses sociétés telles que la *Society for promoting Christian Knowledge* (Société pour l'avancement de la science chrétienne), l'*English Church Union*, la *Church Association* et bien d'autres, de son *central Council*, de ses conférences ruridécanales et diocésaines, en dehors, en un mot, de toutes les institutions qui favorisent son expansion et lui servent d'appui, elle a fondé la *Church defence association*, destinée à lutter pied à pied contre la *Liberation society*.

La *Church defence association*, placée sous le patronage des évêques, a pour but « de résister à toute tentative de destruction ou d'affaiblissement de l'union de l'Église et de l'État ». Elle a, comme sa rivale, des ramifications dans toutes les localités, son journal officiel, *the National Church*, ses publications, ses orateurs ambulants, sa caisse alimentée par des dons et des souscriptions.

Tout ce qui a été écrit pour ou contre le *disestablishment*, ouvrages de longue haleine, opuscules, prospectus, suffirait à garnir une vaste bibliothèque; toutes les ressources de la librairie et de la réclame ont été mises en œuvre. Il faudrait renoncer à lire tous les discours, sermons, allocutions qui ont été prononcés sur le sujet et encore plus les articles et commentaires dont ils sont accompagnés dans les journaux. Ouvrez le *Guardian*, le *Church Times*, le *Record* ou bien le *Non-Conformist and Independent*, le *Christian World*, le *Freeman* ou même des feuilles qui ne s'occupent de religion qu'à titre accessoire comme le *Times*, le *Standard*, le *Daily News :* vous y rencontrerez sans doute un traité *ex professo* de la matière. Quant aux Revues, elles sont surchargées d'articles interminables où l'érudition s'est donnée un trop libre cours. Le tout porte en général la trace des ardeurs de la polémique la plus véhémente et la moins réservée.

Mais les jouissances intellectuelles de la polémique ne pouvaient pas satisfaire longtemps les *liberationists* conjurés contre l'*establishment*. Leurs succès de librairie et leurs triomphes oratoires dans les meetings ne leur procuraient ni l'égalité religieuse qui est l'objectif de l'élite désintéressée d'entre eux, ni le partage des dépouilles de l'Église qui est le but convoité de la masse qui les escorte. Il fallait porter le débat devant le Parlement, préparer le terrain législatif et miner peu à peu, en se comptant sur chaque bill, les privilèges ou les droits de l'anglicanisme.

Dans un volume intitulé *The Case for Disestablishment*, qui est le

résumé le plus complet et le mieux condensé « des faits et arguments à l'appui de la réclamation de l'égalité religieuse », la *Liberation society* a inscrit, comme on inscrit sur un drapeau les noms des victoires, la liste des diverses lois qui ont diminué la force de l'*establishment*, c'est-à-dire des dispositions qui ont abrogé les incapacités civiles et politiques atteignant autrefois les dissidents ou réduit les pouvoirs de l'Église d'Angleterre en matière d'éducation, de funérailles, de mariage, de taxes ecclésiastiques.

La principale tactique a presque toujours consisté à attaquer les institutions religieuses dans les parties de l'Empire où elles étaient le plus vulnérables, avant d'en demander l'abolition en Angleterre. C'est ainsi que les *tests* ont été abolis dans les universités d'Écosse avant de l'être à Oxford et à Cambridge; que la suppression des *State aids* au Canada, à Edinburgh, dans le pays de Galles et dans certaines colonies, ainsi que celle du *Minister's money* en Irlande, a précédé la suppression des taxes obligatoires en Angleterre. Il en a été de même pour le *disestablishment* qui domine et résume toutes ces questions secondaires. La *Liberation society* s'est exercée d'abord sur l'Église d'Irlande; puis elle a dirigé ses efforts contre l'*establishment* en Écosse et dans le pays de Galles avant de l'assaillir de front en Angleterre.

Nulle part, les titres de l'anglicanisme à demeurer religion officielle n'étaient plus contestables qu'en Irlande [1]. A l'avènement d'Elizabeth, les vingt-six évêques reconnus par le gouvernement de Mary et nommés par le pape furent sommés d'abjurer. Deux s'y refusèrent ouvertement ; les autres se soumirent en apparence à la Réforme, mais presque tous restèrent fidèles au catholicisme romain. Les persécutions ne parvinrent pas à déraciner la vieille croyance du cœur des Celtes; à la différence de ce qui avait eu lieu en Angleterre, ni le clergé, ni les fidèles n'acceptèrent l'anglicanisme. L'Église nouvelle, imposée de force, spolia l'Église ancienne de ses possessions temporelles, sans réussir à lui enlever son influence morale et sa popularité; aussi, privée de point d'appui dans la nation, qui la traitait en étrangère et en ennemie, eut-elle à subir le contre-coup de toutes les guerres civiles; ses partisans furent massacrés, ses temples pillés et détruits, ses biens dévastés à diverses reprises, notamment sous Charles Ier et sous Jacques II.

Des causes nombreuses contribuèrent à augmenter dans l'île le discrédit de l'Église anglicane et à gêner son développement : ses revenus

1. Consulter A. E. Hougthon : *L'Église anglicane en Irlande* (*Rev. contemporaine*, 2e s., t. LXIV, p. 526).

avaient été réduits à l'extrême limite, pour enrichir des patrons laïques, pour ne pas mécontenter les propriétaires fonciers et pour subventionner les presbytériens et même, dans les derniers temps, les catholiques romains. Les dignitaires ecclésiastiques étaient presque tous anglais; ils ne brillaient ni par la distinction, ni par la tenue, ni par la science; ils amenaient avec eux, comme nous l'apprend une lettre de Swift au lord lieutenant, « des colonies de fils, de neveux, de cousins et d'anciens camarades de collège » et leur distribuaient les bons bénéfices; quant au clergé indigène, il végétait misérablement avec un salaire de quelques shillings. Les paroisses manquaient d'églises et de presbytères; le système de la pluralit des cures et le défaut de résidence des clergymen entraînaient fatalement une négligence extrême dans le ministère de la religion. Enfin, l'hésitation du gouvernement anglais à permettre dans les cérémonies l'usage de la langue du pays fut, jusqu'en 1685, un obstacle à la divulgation du culte.

Par l'union politique de l'Angleterre et de l'Irlande en 1800, l'Église d'Irlande fut rattachée au point de vue législatif à l'Église d'Angleterre; elle obtint quelques subsides, mais sa situation n'en fut guère améliorée. C'était le commencement de l'agitation catholique soulevée par O'Connel : plus que jamais l'Église officielle heurtait le sentiment national. Le recouvrement des dîmes provoqua un soulèvement général en 1832 et, pendant les trente années qui suivirent, l'*establishment* fut sans cesse remis en question. Il portait en lui un vice qui devait amener sa destruction : il représentait à peine un huitième de la population; lors du recensement de 1861, sur 5,798,564 habitants, les anglicans ne figurent que pour 693,357, tandis que les catholiques sont au nombre de 4,505,265.

Après une série de tentatives infructueuses, les partisans de la séparation entreprirent, en 1867, une campagne qui devait être la dernière. Un bill fut introduit devant le Parlement dès le début de la session; il contenait en substance le *disestablishment* de l'Église d'Irlande et les mesures transitoires destinées à en assurer sans secousse la prompte exécution. Les libéraux le soutinrent; les tories, alors au pouvoir, luttèrent avec la plus grande énergie pour le faire repousser. Le débat fut solennel entre lord Hartington, O'Donoghue, Bright, Gladstone, d'une part; lord John Manners, Walpole, lord Elcho, Disraëli, dans l'autre camp. Le *suspensory bill*, qui avait pour objet de suspendre toute nomination aux postes vacants dans l'Église d'Irlande à partir du 1er août 1868, traversa à la Chambre des communes l'épreuve des trois lectures. Mais, à la Chambre des lords, la discussion fut particulièrement intéressante; lord Derby l'emporta sur lord Russell : la

seconde lecture du *suspensory bill* fut repoussée par 192 voix contre 97.

Mais les élections avaient été défavorables aux conservateurs; M. Gladstone avait formé son premier ministère à la fin de 1868; le projet de *disestablishment* fut repris; le Parlement le vota l'année suivante. Il n'est pas inutile de s'arrêter un instant aux dispositions de l'*Irisch Church act* [1] et d'en examiner les conséquences; peut-être ce précédent servira-t-il tôt ou tard de base à la séparation de l'Église et de l'État en Angleterre.

Les corporations religieuses existantes étaient dissoutes; la suprématie royale et le patronage de la Couronne étaient abolis; le Parlement perdait toute action sur la législation ecclésiastique, la juridiction exceptionnelle des cours ecclésiastiques était remplacée par la juridiction ordinaire des tribunaux de droit commun; tous les droits de patronage étaient rachetés. L'Église reprenait sa liberté; elle était tranformée en association volontaire; en ce qui concernait sa législation intérieure et ses règlements, les anciens statuts, abrogés en tant que lois, demeuraient obligatoires pour le clergé et les fidèles à titre de contrat, jusqu'à ce qu'ils eussent été remplacés par de nouvelles dispositions discutées et votées par les synodes. Les relations entre le clergé et les fidèles ou entre paroissiens étaient régies à l'avenir comme les stipulations de droit commun, et le juge des contrats devait apprécier, en cas de contestation, de quelle manière chacun observait ses obligations. Les évêques irlandais perdaient leurs sièges à la Chambre des lords; les titulaires antérieurs à 1869 conservaient à titre personnel leur droit de préséance.

Le *disendowment* accompagnait le *disestablishment* : la propriété ecclésiastique était sécularisée. L'Église gardait ses églises, ses cimetières et ses écoles avec une indemnité de 500,000 livres sterling pour la perte de ses dotations privées; de plus, toute la génération présente des évêques et des clergymen recevait un traitement à vie à condition de continuer le service du culte. Le surplus des biens et revenus était acquis à l'État. Pour assurer l'exécution de la loi, toute la propriété ecclésiastique était remise pendant une période de dix ans aux « commissaires du temporel de l'Église d'Irlande », avec pouvoir de résoudre toutes questions de fait et de droit, de dresser les comptes, d'administrer les biens, de conserver les monuments historiques, d'assurer le service des pensions viagères et de transmettre aux représentants de l'Église la part lui revenant. Ces repré-

1. *Act to put an end to the establishment of the Church of Ireland* (*32 and 33 Vict., c. 42*).

sentants forment le *Church body of the Church of Ireland*, qui a la personnalité civile et peut acquérir pour l'Église d'après certaines formes et jusqu'à concurrence d'une certaine valeur à la fois, sans que l'étendue totale de ses acquisitions soit limitée par un maximum.

Depuis son émancipation, qui date du 1[er] janvier 1871, l'Église d'Irlande s'est reconstituée sur des bases plus solides que les anciennes en associant dans une large mesure les laïques à son administration. Elle est gouvernée par le *General Synod*, composé de la Chambre des 12 archevêques ou évêques et de la Chambre des représentants où siègent 416 laïques et 208 clergymen, les uns et les autres élus par leurs diocèses respectifs. Les fidèles seuls ont le droit de participer aux choix des délégués. Le Synode exerce, d'après le préambule de la Déclaration, la plénitude des pouvoirs législatif et administratif en tant qu'il ne porte pas atteinte à la constitution épiscopale. Il élit et contrôle le *Church body*, il peut altérer et abroger les lois et canons, amender, repousser les décisions des synodes diocésains, et, d'une manière générale, agir comme gouverneur de l'Église. Il se divise en *boards* et comités. Le *Church body*, qui est le réprésentant officiel de l'anglicanisme irlandais, se compose des deux archevêques et dix évêques, de douze clergymen, membres du synode général et nommés au second degré par leurs collègues diocésains, et de vingt-quatre laïques élus de la même manière par leurs codélégués diocésains. Le *Church body* s'adjoint douze personnes qu'il choisit avec l'approbation du Synode général. Il compte ainsi 60 membres recrutés, en pratique, parmi les notabilités. Enfin, une cour est instituée par le synode pour juger les questions de discipline intérieure : elle comprend, pour chaque affaire, un archevêque et un évêque, ou deux évêques, et trois magistrats laïques tirés au sort sur une liste dressée à l'avance.

On remarque que, dans toutes ces assemblées, l'élément laïque est en majorité; il a aussi une influence prépondérante dans le choix des titulaires des bénéfices et des évêchés. On a voulu l'intéresser ainsi au maintien de la religion et il faut reconnaître que le but a été atteint. Sans doute, quelques membres civils du synode ont parfois tenté, par antagonisme avec le catholicisme romain, d'entraîner l'anglicanisme dans le sens puritain; mais les excès ont été en partie évités lors de la révision du *Prayer book*, en 1877. D'autre part, au point de vue temporel, l'Église d'Irlande a prospéré; elle est parvenue, dès maintenant, à reconstituer un patrimoine suffisant pour vivre. Le montant des libéralités qu'elle a recueillies depuis 1870 excède aujourd'hui 75 millions. Elle a réalisé, en outre, des économies importantes par le rachat des annuités à servir aux clergymen; elle est parvenue à construire de nouveaux temples, à réparer les anciens, à racheter presque en

totalité les presbytères et les terrains annexes dans chaque paroisse; elle peut d'ores et déjà servir aux évêques un traitement variant entre 30,000 francs et 65,000 francs et à chaque clergyman un revenu de 120 livres sterling au minimum et de 700 livres au maximum. Elle ne réclamait, en 1883, qu'environ treize millions pour compléter toutes ses œuvres. Ses écoles comptent aujourd'hui 40,000 élèves; elle a des caisses spéciales de retraites pour les clergymen et de secours pour leurs veuves et leurs enfants; elle contribue pour une somme importante aux missions étrangères. Enfin, en tenant compte de la dépopulation de l'île, le nombre des fidèles s'est légèrement accru depuis le *disestablishment*.

Tels ont été les résultats de l'abolition de l'Église officielle en Irlande. Ils ont bien leur importance et ils sembleraient justifier victorieusement la thèse des partisans du *disestablishment*, s'il était démontré que la séparation dût produire les mêmes effets en Angleterre.

Quoi qu'il en soit, les *liberationists*, enhardis par ce succès et forts de cet exemple, ont multiplié leurs attaques pour frapper l'anglicanisme au cœur de la place. Pour procéder à l'investissement avec plus de sûreté, ils ont, à diverses reprises, déposé des bills tendant à exiger une observance plus stricte des lois religieuses, à supprimer le patronage laïque, à convertir les dîmes extraordinaires, à abolir la pairie spirituelle. De tous ces projets, la plupart ont été rejetés, mais le *Public Worship Regulation act*, en créant dans l'Église une source de conflits, a merveilleusement facilité la tâche des agents de la séparation.

Ils l'ont réclamée, d'abord, pour l'Écosse et pour le pays de Galles; dans la premières de ces régions, si le presbytérianisme a la majorité relative sur les autres communions, il est douteux qu'il représente la majorité absolue de la population; dans la seconde, qui n'est pas séparée de l'Angleterre au point de vue administratif, les dissidents sont les plus nombreux. Ce n'étaient là que de simples tentatives qui n'ont pas été peut-être prises assez au sérieux dans le public et au sein du Parlement.

III

A la suite de ces escarmouches, les *liberationists* ont jugé le moment venu de tenter un effort décisif. Quittant le champ de bataille trop étroit du Parlement, ils ont profité du renouvellement de la Chambre des communes pour porter le débat devant le corps électoral élargi

par le *Franchise bill*. La *Church defence institution*, de gré ou de force, les a suivis sur ce nouveau terrain. Le *disestablishment* est devenu de la sorte une des principales *platforms* de la lutte des partis politiques.

Tous les candidats ont été sommés de se prononcer pour ou contre la séparation. Sur une question aussi grave et en présence d'injonctions impérieuses, l'abstention était difficile. Les conservateurs, autant par conviction et par discipline de parti que par nécessité de satisfaire leur clientèle politique, ont été unanimes à promettre de défendre l'Église. Leur *leader*, le marquis de Salisbury, et les plus marquants d'entre eux se sont fait une arme de la religion : ils ont affirmé en toutes circonstances, dans leurs journaux et dans les meetings, leur attachement inviolable à l'*establishment*, non seulement pour l'Angleterre, mais pour l'Écosse et le pays de Galles.

Du côté des libéraux l'entente n'a pas été aussi complète. Les radicaux n'ont pas hésité à inscrire dans leur programme la séparation de l'Église et de l'État dans toutes les parties de la Grande-Bretagne; l'hostilité de M. Chamberlain et de sir Charles Dilke aux institutions anglicanes n'était déjà un mystère pour personne et les états-majors locaux du radicalisme sont d'ailleurs presque entièrement composés de non-conformistes et même de libres-penseurs. Le *radical programme* place au nombre des réformes nécessaires le *disestablishment* et le *disendowment*.

Mais l'attitude de la fraction modérée du parti libéral, la fraction *old-fashionned liberal*, était plus embarrassée. M. Gladstone est un croyant et un pratiquant; il écrit des ouvrages de théologie à ses heures; il officie, autant qu'il est permis à un laïque, dans son église paroissiale; il participe à toutes les œuvres; enfin, comme premier ministre et comme chef de l'opposition, il s'est montré en toute occasion le gardien vigilant, le soldat du culte officiel. La lettre à l'évêque de Saint-Asaph, son diocèse, du 19 octobre 1884 par laquelle, sous prétexte d'exprimer son opinion sur l'avenir de l'*establishment*, il a rendu un oracle moins intelligible que ceux de la Sybille, témoignait de sa sollicitude et de son zèle religieux et ne laissait aucun doute sur l'excellence de ses dispositions personnelles.

M. Gladstone ne pouvait pas se mettre à la remorque du Caucus pour réclamer le *disestablishment*. Dès le début de la campagne, il s'est ouvertement séparé sur ce point de plusieurs de ses anciens collaborateurs, de ses amis les plus fidèles, comme M. John Bright et lord Roseberry; il s'est loyalement prononcé en faveur de l'Église d'Angleterre.

De là l'hésitation d'un grand nombre de libéraux tiraillés d'une part par leurs électeurs avancés et retenus de l'autre par leurs convictions et le désir de ne pas abandonner leur vieux chef « *the Grand Old Man* ». Cette indécision ne se traduit nulle part avec autant de force que dans le discours prononcé, le 13 juillet 1885, par M. Herbert Gladstone, fils du leader, devant ses électeurs de la section Ouest de Leeds : « Il se peut, disait-il, que je ne sois pas impartial dans la question. Je reconnais que je suis né et que j'ai été élevé dans le giron de l'Église établie. Mes sympathies, — que vous appellerez peut-être mes préjugés, — sont pour cette Église; mais veuillez vous rappeler que c'est ma mauvaise fortune et non ma faute. L'*establishment* n'est pas, sans aucun doute, une question de principe. Si nous avions à établir une nouvelle constitution pour l'Angleterre et à fonder un nouveau gouvernement, je n'établirais pas l'Église... » Il ajoutait : « Si vous me nommez au Parlement, je pourrais avoir à voter contre le *disestablishment*, mais je croirais de mon devoir, si le sujet se présentait en théorie et non en pratique, de prévenir la Chambre des communes que mes mandants sont en désaccord avec moi sur la question. S'il s'agissait de résoudre la question au point de vue pratique, ce que je ne pense pas devoir arriver au cours de la prochaine législature, je croirais de mon devoir de revenir devant vous et de vous offrir ma démission de représentant. Mes vues sur l'Église établie peuvent se modifier dans deux cas éventuels. S'il m'était nettement prouvé que l'Église établie est en minorité dans la nation, je ne la défendrais plus un seul instant. Une autre hypothèse peut influer sur mes vues : Si l'Église établie venait à s'identifier avec un parti politique, aux dépens des principes que je crois essentiels au bien du peuple, et si je pensais que cette identification dût amener le triomphe des principes et du parti hostiles, je travaillerais en faveur du *disestablishment* [1]. »

Cette citation un peu longue sert au moins à montrer, au milieu des ambages et des réserves dont les libéraux les plus cléricaux entourent leurs déclarations, combien est fausse leur situation sur le terrain religieux.

D'après les statistiques dressées, le 12 septembre 1885, par la *Liberation society*, sur 581 candidats libéraux, 462 étaient plus ou moins favorables au *disestablishment*, 33 hostiles, 9 douteux et 77 incertains.

Mais en ce qui concerne le *disestablishment* en Angleterre, il convient de déduire de ce chiffre de 462, qui était par lui-même exagéré, environ 30 candidats qui ne consentaient à voter la séparation que pour l'Écosse et le pays de Galles. Beaucoup subordonnaient leur vote au

1. Extrait du *Liberator*, n° du 1er août 1885, p. 123.

cas où le parti libéral s'accorderait pour proposer ou accepter le bill.

Pendant la dernière partie de la période électorale, la situation s'est sensiblement modifiée. Les amis de l'Église s'étaient soulevés; les journaux anglicans de toutes tendances religieuses et de toutes couleurs politiques avaient fusionné pour faire tête à l'ennemi commun; un même intérêt unissait le *Guardian* et le *Record*, le *Church Times* et le *Rock*. Le *disestablishment* servait de thème aux discussions, dans les meetings provoqués par la *Church defence institution*, dans les conférences diocésaines, au congrès de l'Église. Le clergé était, sans hésitation, descendu dans l'arène.

En Angleterre, la liberté constitutionnelle permet à toute institution menacée, à tout fonctionnaire attaqué, d'user de son influence pour combattre ses détracteurs. Pas un homme d'État ne considère l'intervention de l'Église dans les élections autrement que l'exercice d'un droit de légitime défense : nul ne songe à réclamer une invalidation sous prétexte de pression cléricale.

Tous les évêques dans leurs mercuriales (*charges*) ou dans leurs discours d'inspection diocésaine, chaque recteur dans sa paroisse, en chaire, pendant les services du dimanche, avaient lancé le cri de guerre; tous s'étaient accordés à prêcher la croisade et à inviter les fidèles à imposer silence à leurs préférences politiques pour voter sans hésitation contre tout candidat refusant de s'engager par avance à repousser tout projet de loi contraire aux prérogatives de l'Église.

L'appel à la résistance de l'Église a été entendu dans bien des comtés et bien des bourgs. Des libéraux de vieille date ont menacé de soutenir les tories plutôt que d'appuyer les whigs hostiles à l'*establishment*. Des personnages considérables, le duc de Westminster, lord Grey, lord Penzance, lord Selborne lui-même qui occupait les fonctions de lord-chancelier dans les deux derniers cabinets Gladstone, ont signé une adresse aux électeurs leur recommandant de veiller avant tout à leurs intérêts religieux.

Le parti libéral a compris le danger : M. Chamberlain, tout le premier, s'est empressé de déclarer que le *disestablishment*, réclamé en théorie, ne serait pas en pratique discuté devant la nouvelle Chambre. M. Gladstone a été forcé, pour rallier ses troupes, de donner la même assurance dans sa tournée en Écosse. Jamais la prépondérance de l'Église ne s'est plus nettement affirmée.

Un groupe de *clergymen* d'opinions politiques avancées, sous la conduite du *Dean* de Manchester, a pris acte de ces déclarations et a conseillé de voter pour les candidats libéraux sans se préoccuper outre mesure de la question religieuse. Cette initiative a eu pour effet de détourner des conservateurs une partie des électeurs attachés à

l'Église. Mais l'ensemble des anglicans n'a pas désarmé. Beaucoup ont considéré que la promesse, sincère de la part de M. Glasdtone, pourrait être fallacieuse de la part de M. Chamberlain. Les *liberationists* ont dénoncé de plus fort l'Église comme l'agence des tories; tandis que la *Church defence institution* signalait la ligue comme étant synonyme de radicalisme. Lord Hartington accusait à la fois l'Église d'éloigner les *liberationists* par son attitude, et les *liberationists* de prétendre faussement qu'aucun des amis de l'Église n'était libéral.

Cependant, si cette division, à la dernière heure, des anglicans sur la conduite à tenir ne permet pas de soutenir que l'élection a eu lieu directement sur la question du *disestablishment*, il n'est pas au moins contestable qu'elle en a été influencée, que les conservateurs ont trouvé un point d'appui dans la résistance d'un grand nombre d'électeurs libéraux modérés à la destruction de leur Église nationale, que beaucoup de *liberationists* déterminés ont dû à cette circonstance, les uns leur échec, les autres leur diminution de majorité.

IV

Quelles que soient les tendances du nouveau Parlement, la discussion pourra être ajournée; mais elle n'est pas close. Il convient, dès lors, de préciser quelles seraient les bases, les causes et les conséquences de la séparation.

Sur ce sujet, le programme de la *Liberation society* contient les indications les plus précises; c'est en quelque sorte le programme-type que chacun des partisans de la séparation modifie à son gré, en l'étendant ou en le restreignant. En voici l'analyse :

L'État accorderait une protection égale à tous les cultes; il n'en favoriserait ni n'en troublerait aucun. Le souverain et les grands dignitaires, qui jusqu'ici devaient être anglicans, pourraient appartenir à une communion quelconque sans avoir à abjurer en arrivant au pouvoir. Le gouvernement ne serait pas forcément athée : le maintien ou la suppression des prières publiques et des chapelains dans le Parlement, les cours de justice et les établissements nationaux dépendrait du courant de l'opinion publique; l'Angleterre serait à cet égard dans la même situation que les États-Unis d'Amérique. La lecture de la Bible dans les écoles serait maintenue à titre de pratique salutaire; le serment religieux serait peut-être conservé.

Quant à la suprématie royale, elle n'aurait plus de raison d'être : l'Église reprendrait, en conséquence, le droit de désigner ses évêques

et les membres de ses chapitres. En matière de discipline et de foi, les tribunaux civils cesseraient d'avoir une juridiction particulière; ils se borneraient à juger les litiges relatifs à la propriété de l'Église devenue libre de la même manière que les litiges entre non-conformistes ou entre simples particuliers. L'Église réglerait elle-même ses différends intérieurs. Elle serait également affranchie du contrôle du Parlement; les lois religieuses cessant d'être lois de l'État, le droit commun serait seul applicable.

Comme toutes les corporations, les unités ecclésiastiques, paroisses, diocèses, provinces, auraient la faculté d'acquérir en recourant au système du *trust;* la propriété reposerait sur la tête de fidéicommissaires; elle ne serait limitée par aucun maximum et son développement ne serait entravé que par les modes et la quotité imposés pour chaque acquisition particulière.

Enfin, la pairie spirituelle serait supprimée ainsi que les quelques privilèges locaux conservés par le clergé paroissial; d'autre part, les ministres anglicans seraient relevés de leurs incapacités civiles et politiques.

Beaucoup d'anglicans souscriraient, sans doute, à ces propositions; mais, à côté de la réforme constitutionnelle, se place la réforme civile. Si des esprits élevés souhaitent l'égalité religieuse sans aucune arrière-pensée de lucre, — et il s'en trouve certainement un grand nombre parmi les chefs du mouvement séparatiste, — les masses qui leur font escorte sont peut-être moins soucieuses de la liberté des cultes que séduites par la promesse du partage des biens ecclésiastiques. La *Liberation society* ne sépare pas le *disendowment* du *disestablishment*. Dans sa brochure-manifeste, elle relève la valeur de la propriété de l'Église d'Angleterre. M. Frédérick Martin en avait estimé le revenu, en 1877, à 5,383,560 livres (environ 135 millions de francs); l'Association repousse, comme trop modérée, cette évaluation faite par un de ses membres, pour accepter celle de M. Arthur Arnold, M. P., à 7,502,602 livres, soit 189,065,570 francs. M. Arnold capitalise cette somme au denier 25 et obtient 183,503,050 livres; il y ajoute 40 millions de livres, représentant d'après lui la valeur des églises et cathédrales, et conclut que le montant des revenus capitalisés de l'anglicanisme est de plus de 220,000,000 de livres, soit de 5 milliards et demi de francs.

D'après le calcul présenté par M. Gladstone à la Chambre des communes, le 16 mai 1873, si l'Église d'Angleterre était désétablie selon les mêmes bases que l'Église d'Irlande, il lui reviendrait environ 70 millions de livres sterling en sus des temples et cathédrales.

La *Liberation society* n'évalue l'indemnité qu'à 61,041,064 livres,

dont les deux tiers pour le clergé. L'État bénéficierait, par suite, de 122,461,986 livres, c'est-à-dire de plus de 3 milliards, sans compter la valeur des églises et cathédrales.

D'après les *liberationists*, bien que tous les immeubles recouvrés soient la propriété de la nation, pour ne pas heurter le sentiment public, il serait opportun d'admettre certaines distinctions et de garder certains ménagements. Les terres de rapport seraient incorporées au Domaine; la jouissance des presbytères et de leurs dépendances pourrait être laissée aux clergymen qui les occupent tant qu'ils exerceraient leur ministère et moyennant le payement d'un loyer; quant aux cimetières attenant aux églises, ils seraient remis aux mains des paroissiens qui en useraient tous au même titre sans privilège pour personne. Enfin, pour les temples (c'est là le point délicat), il faudrait distinguer, toujours pour ne pas froisser l'opinion, entre les anciennes églises paroissiales antérieures à 1818 et les églises de création moderne. Les premières, de beaucoup les plus nombreuses, seraient abandonnées dans chaque paroisse aux habitants payant l'impôt qui les emploieraient au mieux de leurs intérêts et pourraient même les vendre à un prix déterminé. Les autres, construites sous l'empire des *Church building acts*, étaient, en 1873, d'après les calculs de M. Horace Mann, au nombre d'environ 4,000; de 1873 à 1883, il en a été édifié 850[1] : la seconde catégorie comprendrait donc à peu près 5,000 églises. Pour celles-ci, il faudrait sous-distinguer : si le fondateur, qui les a bâties avec ses seules ressources, est encore vivant au moment du *disestablishment*, il conservera sa propriété; s'il est mort ou si les édifices sont le produit exclusif de la libéralité des fidèles, ces derniers auront le droit de les revendiquer; enfin, les immeubles construits partie au moyen de souscriptions volontaires et partie avec des fonds publics pourront être laissés aux membres de la congrégation paroissiale à charge de garantir ou restituer les sommes versées à titre de subventions. Les règles ci-dessus seraient appliquées aux dotations en argent postérieures à 1818 : le donateur vivant les reprendrait; les congrégations conserveraient ce qu'elles ont fourni et restitueraient la part qui provient des fonds publics. Toutefois, il y aurait, dans tous les cas, lieu de déduire de ces diverses dotations privées le montant de l'indemnité temporaire qui serait allouée aux titulaires des bénéfices.

Le rachat des droits de patronage n'est évalué qu'à 3 millions de livres sterling. La valeur des immeubles et des dotations, dont l'État ne s'emparerait pas dans les paroisses de création récente, devrait

1. *Official year book*, 1884, p. 555.

être, il est vrai, ajoutée à cette somme. Malgré tout, elle semble insuffisante pour désintéresser tous les patrons de bénéfices, non seulement en Angleterre et dans le pays de Galles, mais encore en Écosse. La *Liberation society* n'admet aucune indemnité pour perte du patronage en faveur des corporations, officiers publics ou autres personnes qui l'exercent par délégation du peuple. Elle réserve les 3 millions pour les patrons simples particuliers et pour ceux qui peuvent disposer de leur droit par donation, vente ou testament.

Le programme des *liberationists* refuse d'assigner un emploi aux sommes laissées libres entre les mains de l'État après l'expropriation de l'Église. Il énonce vaguement que l'excédent pourrait être affecté à l'instruction et à l'assistance publiques.

Ce programme ne diffère pas sensiblement de celui que le Rev. Mackonochie présentait sous forme de projet de résolution dans un article de la *Nineteenth century*, en 1877.

Telle est la proposition sous réserve des amendements qu'elle recevrait, sans aucun doute, avant d'être mise à exécution.

V

Les arguments invoqués en faveur du *disestablishment* sont de nature très différente. D'une part, on accumule les accusations contre l'Église d'Angleterre ; d'autre part, on fait ressortir les avantages devant résulter de la séparation, aussi bien pour la religion que pour l'État.

C'est, avant tout, le reproche d'intolérance qui est adressé à l'anglicanisme. Les lollards, les protestants, les dissidents, les catholiques romains ont eu tour à tour à souffrir de l'application des lois pénales destinées à assurer l'orthodoxie. Est-ce bien à l'Église que ces persécutions sont imputables, n'est-ce pas plutôt à l'État? d'ailleurs, que reste-t-il aujourd'hui des incapacités qui frappaient les hétérodoxes? Il ne semble pas que ce grief ait une grande valeur d'actualité et qu'il puisse servir de justification sérieuse au *disestablishment*.

Si les relations entre anglicans et non-conformistes ne sont plus troublées, la paix religieuse, ajoutent les *liberationists*, est loin de régner au sein de l'Église d'Angleterre; les doctrines et les pratiques des *low Church*, des *high Church*, des *broad Church*, des ritualistes contrastent entre elles et partagent l'Église officielle en autant de camps adverses. Est-ce là l'unité de foi et de culte prescrite sous

Elizabeth et sous Charles II? l'*establishment* n'est-il pas miné jusque dans ses fondements par ceux-là mêmes qui en ont reçu le dépôt ?

Dans sa lettre à l'évêque de Saint-Asaph, M. Gladstone signalait le danger que ses luttes intestines font courir à l'Église. Entre évangélistes et extrêmes *high Church*, la démarcation est manifeste : les uns sont catholiques; les autres, protestants. Mais le combat n'est engagé qu'entre les tirailleurs avancés de chaque parti : une opinion moyenne tend de plus en plus à rallier la généralité des anglicans également éloignée de tous les sectaires. Le mal est plus superficiel que profond, plus apparent que réel.

Une autre plaie qui a disparu, c'est l'inaction et l'incurie des clergymen dans l'exercice de leur ministère. Il n'existe peut-être pas au monde un clergé plus actif, plus zélé, plus remuant que celui de l'Église d'Angleterre : cérémonies multipliées, visites incessantes aux paroissiens, missions continuelles, sociétés de propagande, publications innombrables, il n'épargne rien pour évangéliser le peuple et le secouer de sa torpeur. L'accusation de paresse et de négligence est à son égard un véritable anachronisme.

Les scandales nés de l'abus du patronage fournissent encore des armes à la *Liberation society*. Consultez les *curates* sans avenir, ils vous affirmeront que le trafic des bénéfices est la règle, que le favoritisme et surtout l'argent mènent seuls aux postes importants de l'Église. S'il en était ainsi, ce serait à désespérer de l'institution; mais interrogez des ministres non-conformistes impartiaux, bien qu'ils soient adversaires déclarés de l'*establishment* et membres influents de la *Liberation society*, ils n'hésiteront pas à déclarer que la simonie n'existe qu'à l'état d'exception. L'abus n'est pas contestable, il doit être réprimé et une réforme s'impose; mais il n'est pas assez grave pour motiver à lui seul la déchéance de la religion d'État.

Pour fortifier leur thèse, les adversaires de l'*establishment* font sonner bien haut les grands principes, soulèvent les passions et surexcitent les convoitises. La séparation doit réaliser tous les *desiderata* : elle est commandée par l'intérêt de l'Église, aussi bien que par celui de l'État.

L'intérêt de l'Église n'est-il pas manifeste? Le royaume du Christ n'est pas un royaume du monde; une religion d'origine et d'essence spirituelles est violentée par le pouvoir civil; à ses règles divines sont substituées des lois humaines; elle est tenue de fléchir devant l'autorité du Parlement et des cours de justice; les inspirations de la conscience et les élans du cœur sont étouffés par la condamnation du tribunal qui, le texte du statut en mains, punit, dépouille, emprisonne les âmes fidèles à la doctrine du Christ et de ses apôtres. « L'État

exerce une pression, tandis qu'il ne devrait y avoir que la contrainte de l'amour; il menace de la perte des biens temporels, tandis que les motifs spirituels devraient être seuls en jeu; de la sorte il défigure la beauté, il altère la forme, il viole les conditions essentielles de la vraie religion [1]. »

Ces pensées que ne désavoueraient ni Thomas Becket, ni les victimes de la Réforme, ni les catholiques les plus ardents, ne sont empruntées à aucun docteur de l'Église, à aucun confesseur de la foi : elles sont extraites de la brochure de la *Liberation society*. L'auteur ajoute que la situation d'Église officielle est incompatible avec la doctrine de l'Ancien Testament comme avec l'enseignement de l'Évangile et il cite, avec l'exemple des Juifs qui ne paraît pas convaincant, des preuves historiques, des maximes et des textes. Puis, il essaie de démontrer que l'*establishment* enchaîne la liberté de l'Église et nuit à sa grandeur, qu'il développe l'esprit d'exclusivisme et de persécution, qu'il décourage enfin l'initiative privée et ralentit les libéralités des fidèles.

Au point de vue politique, la *Liberation society* reproche à l'*establishment* d'être contraire à l'égalité et à la liberté; elle accuse l'Église de nuire au progrès et d'être l'agence électorale du parti tory; le clergé aurait protesté en 1832 contre la réforme électorale, combattu le libre échange, lutté contre le développement de l'instruction primaire, résisté en un mot à toutes les réformes constitutionnelles, pénales, humanitaires, libérales.

Les anglicans répondent : c'est l'Église qui a créé, en Angleterre, « l'unité nationale, l'ordre et l'administration; c'est elle qui a résolu avec un succès complet les problèmes de la civilisation, la paix sociale et la sûreté publique, le gouvernement représentatif, la liberté d'opinions et la liberté de parole, l'indépendance civile et religieuse. Élevés dans le bercail de l'Église établie, les fils de l'Angleterre ont conquis, civilisé, rendu sociables, christianisé bien des peuples et non seulement ils ont apporté les avantages et les bienfaits du commerce et de la religion à une large fraction de la race humaine, mais ils ont étendu la domination de leur pays jusqu'à de telles limites qu'entre elles le soleil ne se couche jamais [2] ».

Les défenseurs à outrance de l'*establishment* essaient même de prouver qu'il ne nuit pas à l'indépendance religieuse. Vous feignez, disent-ils, de nous plaindre d'être soumis en dernier ressort au jugement du Conseil privé, mais les dissidents sont-ils mieux lotis? Ils n'ont

1. *The case for disestablishment*, pp. 5 et 6.
2. Discours du Rév. Thomas Moore au congrès de Carlisle, le 3 octobre 1884. Rec., p. 558.

même pas au premier degré de cours ecclésiastiques et sont réduits à en appeler « du tribunal de César au tribunal supérieur de César ». Lorsqu'il s'agit de trancher un litige relatif à une de leurs fondations, l'examen de leurs doctrines n'échappe pas au contrôle du juge civil. M. Stannard n'a-t-il pas été expulsé de sa chapelle congrégationaliste? M. Lampard n'a-t-il pas été, le 1er août 1884, déclaré déchu de son titre de pasteur par la cour de la chancellerie? Loin de nuire à l'Église, l'*establishment* assure l'unité de son enseignement et l'uniformité de son culte pendant que les communions non-conformistes, abandonnées aux caprices de leurs membres, n'ont ni dogmes reconnus, ni théologie, ni culte uniforme, et que leurs ministres sont à la merci des fidèles qui les nomment, les révoquent et les rétribuent.

De part et d'autre, l'exagération est manifeste : l'Église d'Angleterre ne saurait être rendue responsable de toutes les fautes commises dans le gouvernement de l'État, comme elle ne peut s'attribuer le mérite exclusif de toutes les réformes civilisatrices. Si la tutelle de la Couronne et du Parlement l'a maintenue dans les lignes générales de son institution, elle l'a immobilisée sous prétexte de conserver ses traditions : le *Prayer-Book* n'a pas été amendé depuis 1660. L'admission dans la *vestry* de tout habitant, anglican, dissident ou athée, a eu pour conséquence de supprimer dans la paroisse, au moins dans une certaine mesure, l'influence légitime des laïques pratiquants. Quant aux cours ecclésiastiques, leurs attributions et leurs pouvoirs sont aujourd'hui tellement restreints qu'elles sont, en pratique, à peu près supprimées, tandis que l'ingérence du juge civil en matière de discipline et de dogme pèse d'un poids autrement lourd sur les clergymen que sur les ministres dissidents.

Mais nous arrivons à un argument plus sérieux : l'existence de l'*establishment* serait contraire aux principes de la Constitution : elle rencontrerait dans la nation plus d'adversaires que de partisans.

Écartons du débat le point de savoir si les religions officielles sont ou ne sont pas compatibles avec un gouvernement libéral et égalitaire : si elles sont nécessaires au bien de l'État ou si elles lui sont nuisibles. La question est trop abstraite et trop générale pour que je tente de la discuter et de la résoudre.

Sans s'aventurer dans d'aussi vastes spéculations, il est permis de constater que l'*establishment* ne peut subsister qu'à la condition d'être accepté par la généralité des citoyens. Si une Église d'État ne sauve pas toujours son privilège en présence des attaques d'une minorité turbulente, elle ne le conserve jamais longtemps lorsqu'elle répugne à la majorité du peuple. M. Herbert Gladstone le déclarait dans son discours à ses électeurs, et il faut reconnaître que c'est une consé-

quence logique du système représentatif. Aussi, les candidats à la Chambre des communes dans leurs programmes, la *Liberation society* et la *Church defence institution* dans leurs brochures, ont-ils le soin de discuter le nombre d'amis et d'ennemis de l'Église d'Angleterre.

Est-il vrai que l'*establishment* compte plus d'adversaires que de partisans? Si chaque citoyen avait été consulté lors des recensements, la réponse serait facile. Mais, en 1881, comme dans les recensements antérieurs, le dénombrement des cultes n'a pas été compris dans les statistiques. Cette omission n'est pas le résultat d'un oubli; plusieurs membres du Parlement ont proposé de réparer cette lacune. Leur réclamation a été rejetée sous prétexte de ne pas faire outrage aux consciences en essayant de leur arracher le secret d'une foi religieuse; elle a rencontré l'opposition la plus vive de la part des dissidents. Il semblerait, au contraire, qu'ils eussent dû, s'ils étaient sûrs de leur force, saisir cette occasion de mettre en lumière la décadence de l'Église d'Angleterre.

L'absence de documents officiels permet aux *liberationists* d'exagérer leurs contingents et de réduire celui des anglicans. Ils invoquent un relevé des assistants dans les églises paroissiales et les chapelles dissidentes dressé en 1851 et un nouveau relevé publié en 1882 (*Newspaper religious census* [1]), pour certaines villes et certains villages soigneusement triés.

Ils opposent aux 15,000 églises anglicanes, les 20,399 lieux de réunion des sectes dissidentes, sans ajouter qu'ils comprennent des *Music halls*, des *Mission rooms* et jusqu'à des clubs.

Les rapports parlementaires fournissent des données plus sérieuses : de 1870 à 1878, ils relèvent dans les écoles, pour les mariages religieux, dans la marine et les workhouses, une proportion d'anglicans variant de 72.6 p. 100 à 79 p. 100.

De plus, les statistiques, en 1882, accusent 4,189,612 enfants des deux sexes de sept à treize ans; 8,405 paroisses sur 14,469, en comptaient 1,289,273 dans leurs *Sunday schools :* en admettant la même proportion pour les 6,064 paroisses dont les recensements n'ont pas été recueillis, on obtient un total d'environ 2,200,000 enfants suivant assidûment les cours d'instruction religieuse orthodoxe. Ce chiffre concorde, d'ailleurs, avec celui des enfants fréquentant les écoles primaires de l'Église qui était exactement de 2,133,978.

Les *schools boards*, écoles publiques neutres, qui, par la gratuité, attirent beaucoup d'enfants de familles pauvres, comptaient 1,305,362.

1. *Les Religions en Grande-Bretagne*, par M. H. Gaidoz. *Rev. des religions*, t. XI.

En admettant qu'une partie d'entre eux soient anglicans, ce serait les deux tiers, sinon les trois quarts de la population scolaire, que l'Église établie peut revendiquer.

Ce serait, d'ailleurs, une erreur profonde que de croire tous les nonconformistes partisans de l'abolition de la religion d'État. Beaucoup, notamment parmi les unitairiens, entendent qu'elle soit maintenue, parce qu'ils redoutent la puissance et l'essor de l'anglicanisme débarrassé de la tutelle gouvernementale. Certains wesleyens s'opposent au *disestablishment* de peur d'être opprimés par les autres sectes nonconformistes, qui s'attaqueraient ensuite à leurs écoles et leur imposeraient des *schools boards*. Les catholiques romains, dont l'appoint numérique est très considérable, refusent de se joindre aux *liberationists*, parce qu'ils voient dans l'Église une alliée en faveur de l'éducation libre et un frein contre l'irréligion. Aussi le plus illustre de leurs prélats, le cardinal Newman, s'est-il prononcé en faveur de l'*establishment*, tandis que les évêques catholiques ont adressé à leurs fidèles un mandement collectif les engageant à refuser leurs suffrages aux candidats favorables aux *schools boards* et au *disestablishment*. Au surplus, les indifférents, qui ne pratiquent aucun culte que par exception, répondraient s'ils étaient mis en demeure de se prononcer qu'ils appartiennent à l'anglicanisme.

Il ne semble donc pas que la séparation soit appuyée par la majorité du peuple. Peut-être serait-elle accueillie avec moins de répugnance si elle devait être circonscrite à l'Écosse ou au pays de Galles où les dissidents sont, sans contredit, les plus nombreux. Mais il semble difficile d'appliquer à certains comtés un régime différent de celui des comtés voisins. L'union politique est trop intime entre l'Angleterre, l'Écosse et le pays de Galles pour qu'il n'y ait pas danger à maintenir la religion officielle sur une partie du territoire et à inaugurer ailleurs l'égalité religieuse absolue. Cette demi-mesure n'a tenté que bien peu de candidats au Parlement; cependant, elle pourrait, malgré les obstacles constitutionnels qu'elle présente, être acceptée dans un avenir prochain comme terrain de conciliation.

Si le *disestablishment* ne devait entraîner que la suppression de privilèges politiques dont il ne reste plus que des vestiges en procurant à l'Église, avec l'indépendance, la capacité de droit commun, il ne semble pas qu'il fût de nature à alarmer les intérêts purement religieux.

Qu'importe à l'Église que le souverain et quelques hauts fonctionnaires soient pris dans son sein? N'est-ce pas pour elle une garantie purement nominale, si les membres du cabinet (sauf le lord chancelier), si les membres du Parlement qui lui dictent des lois, réglemen-

tent son administration intérieure et s'ingèrent dans sa foi, peuvent appartenir aux communions ennemies? Le temps est passé où elle profitait de sa situation pour guider les affaires publiques. Elle a perdu la direction des consciences par l'émancipation des non-conformistes et des catholiques romains, le monopole de l'éducation par l'institution des *schools boards*, l'influence judiciaire par le retrait de sa juridiction sur les questions d'état et les dispositions testamentaires; l'état civil, l'assistance, tous les grands services lui ont été successivement enlevés.

Elle a gardé un semblant de situation honorifique, mais elle est menacée de tomber un jour par suite des hasards de la politique aux mains de ses adversaires les plus acharnés. Se représente-t-on une majorité de non-conformistes chargés de gouverner la religion rivale, ne la détruisant pas, mais violentant ses croyances, lui imposant des cérémonies étranges et des pratiques contraires à ses rites, troublant la conscience de ses fidèles, emprisonnant les prêtres et colorant la persécution du nom de tutelle gouvernementale!

La plupart des évêques sont pairs du royaume : est-ce pour l'Église un avantage appréciable? Beaucoup d'anglicans de tendances opposées ne le pensent pas. L'évêque de Liverpool, qui est le leader de la Low Church, écrivait en 1870 : « L'idée que le christianisme anglican subirait un préjudice de l'éloignement des évêques de la Chambre des lords me paraît dénuée de fondement. J'ai lu avec la plus grande attention les débats du Parlement depuis vingt-cinq ans et je n'ai pas pu reconnaître que l'Église d'Angleterre ait beaucoup gagné à ce que ses évêques soient pairs temporels. Au contraire, on s'est plaint, et non sans raison, que dans les débats et les votes de la Chambre haute, les évêques sont souvent présents lorsqu'ils devraient être absents, et absents lorsqu'ils devraient être présents! Le peu de bien qu'ils font à la Chambre des lords ne compense certainement pas le mal résultant de leur absence des diocèses et de leur séjour coûteux à Londres. Dans tous les cas, il ne semble pas nécessaire qu'il y ait plus de cinq évêques au maximum dans le Parlement [1]. »

De leur côté, les ritualistes formulent la même opinion avec plus de véhémence. Que représentent, disent-ils, les évêques dans la Chambre des lords? Ce n'est pas leurs diocèses, puisque tous les évêques n'étant pas pairs, certains diocèses sont presque toujours privés de représentation. Les évêques, d'ailleurs, choisis par un premier ministre, qui peut être un dissident, qui a été un juif ou qui sera quelquefois un mécréant, n'ont pas qualité pour parler au nom du clergé et des

1. Dr Ryle : *Church Reform papers*, p. 30.

fidèles. Les grandeurs de ce monde ne sont pas de nature à leur inspirer l'humilité, le désintéressement, l'esprit de sacrifice. Elles les détournent de leurs devoirs les plus saints et créent enfin entre eux et leurs prêtres, une inégalité déplorable [1].

Ainsi, le seul privilège sérieux que l'Église ait conservé est attaqué même par ses défenseurs. Il est à peine besoin de citer pour mémoire les légers avantages des clergymen dans l'administration locale. On ne comprendrait pas, par suite, l'ardeur des *liberationists* à poursuivre la séparation et l'on s'expliquerait encore moins la résistance en sens inverse des anglicans, si ce n'est de la part de ceux qui, hommes d'État avant tout, considèrent l'*establishment* comme une nécessité de gouvernement.

Mais, de quelques sentiments élevés qu'on se pare dans les camps adverses, le litige porte en réalité sur une simple question pécuniaire : c'est surtout le *disendowment* qui est en jeu et non pas le *disestablishment*.

VI

J'ai eu soin de ne pas confondre la séparation politique avec le débat relatif à la propriété ecclésiastique, le point de droit constitutionnel avec le point de droit civil.

Pourquoi s'emparer des biens de l'Église? Parce que, répondent les *liberationists*, ils appartiennent à l'État. Cette assertion mérite d'être rapidement examinée.

En Angleterre, la situation est tout autre qu'en France; il n'y existe pas de budget des cultes. La marine, l'armée, la magistrature, la diplomatie, l'instruction primaire sont, en tout ou en partie, salariées ou subventionnées sur les finances de l'empire; l'Église seule fait exception à la règle : elle ne reçoit pas un centime du Trésor.

Non seulement, l'État n'a point, comme en France depuis 1789, pris à sa charge les frais du culte en échange des biens du clergé; mais, et c'est le trait distinctif de l'Église d'Angleterre et de notre Église catholique sous l'ancien régime, aucune part notable de ces biens ne dérive de dotations royales ou parlementaires.

A diverses époques, notamment sous Henry VIII, la royauté s'est emparée de la propriété ecclésiastique, l'a détournée à son avantage ou au profit de ses créatures, ou s'est bornée à en modifier la destination, l'enlevant aux abbayes pour l'affecter aux évêchés ou aux univer-

1. *The Rev. A. Lendrum : The Misgovernment of the Church*, pp. 90 et suiv.

sités ; jamais, à l'exemple des rois de France, les monarques anglais n'ont distrait une parcelle du domaine de la Couronne pour enrichir le domaine de l'Église.

Le *Queen Anne's bounty Fund* a été, il est vrai, constitué au moyen des annates qui, payées à Rome avant la Réforme, l'avaient été au roi pendant plusieurs règnes. Mais, cet abandon de la part de la reine Anne, en faveur du fonds de secours, était moins une libéralité qu'une restitution.

Toutefois, dans le courant de ce siècle, le Parlement, pour favoriser la création de nouvelles paroisses, a voté à diverses reprises des sommes importantes à titre de subventions à l'Église. Pour n'en rien omettre, j'en emprunte le compte à la brochure de la *Liberation society*[1]. La contribution parlementaire a été : en argent, de 1,589,406 livres sterling, soit, en chiffres ronds, de 40 millions de francs; en remise de droits sur les matériaux de construction, de 336,340 livres 13 sh., 8d., plus 2,305 livres 16 sh. 8 d., soit un peu moins de 8,500,000 francs. Enfin, en 1809 et en 1829, le Parlement a voté pour alimenter la caisse de la *Queen Anne's bounty* 27,500,000 francs. En additionnant ces diverses sommes, on obtient un total approximatif de 76 millions de francs.

Peut-être faudrait-il considérer aussi comme subsides de l'État, les *Church rates*, impôts locaux que les paroisses percevaient pour l'entretien des églises et le soutien de diverses institutions d'intérêt public. Le produit annuel en est évalué par la *Liberation Society* à 12,500,000 francs. Mais, depuis 1868, les *Church rates* ont cessé d'être obligatoires; elles ont disparu naturellement, l'Église n'ayant plus la direction de plusieurs services auxquels elles étaient destinées.

Tous les autres biens et revenus, dont l'Église anglicane est actuellement pourvue, tirent leur origine de donations et de contrats privés.

Depuis les temps les plus reculés, les fidèles n'ont pas cessé de se montrer prodigues de largesses envers l'Église et, pour mieux marquer l'affectation spéciale qu'ils entendaient imprimer à leurs libéralités, ils les ont constamment adressées à des unités locales. L'Église d'Angleterre n'a jamais formé une corporation; elle se compose d'une multitude de corporations distinctes : des paroisses, des doyennés, des chapitres, des évêchés, des universités. La hiérarchie ne s'est à aucune époque étendue au temporel. Chaque corporation a reçu sa dotation particulière; elle a son patrimoine séparé et n'emprunte rien aux autres unités qui ne peuvent rien exiger d'elle. La possession des im-

1. *The case for disestablishment*, pp. 62 et 63.

meubles et des capitaux ou des rentes constituées réside le plus souvent sur la tête du recteur ou vicaire; la propriété appartient à un patron qui est souvent un lord, quelquefois l'évêque, souvent des fidéicommissaires, plus rarement la communauté des paroissiens. Mais dans tous les cas, le temple, le presbytère, les écoles annexes ont été construits avec des fonds attribués à leur fondation sur un emplacement privé, comme la maison d'un simple particulier. Les capitaux ont été donnés pour l'entretien du clergé et les besoins du culte de telle paroisse, de tel chapitre, de tel évêché et non pas pour les besoins généraux de l'Église anglicane. Quant aux rentes en nature, les tenanciers de la paroisse se sont engagés à les fournir à perpétuité, à condition qu'ils recevraient en échange les secours de la religion.

L'Église a reçu ainsi en principal des édifices consacrés au culte, des habitations, des terres de rapport, des capitaux, — en revenus, des dîmes.

Quel a été le rôle de l'Etat dans ces donations? lui étaient-elles indirectement adressées? Il semble que, dans un pays où la décentralisation est si largement pratiquée, les agglomérations locales seraient plus fondées encore que l'État à réclamer ce qui a été affecté à l'usage des groupes qui les composent; si les biens de l'Église devaient être sécularisés, n'est-ce pas aux *local boards* qu'ils reviendraient de droit?

Le motif qui militerait en faveur de la sécularisation est, d'après les *liberationists*, que presque tous les actes de donations et les testaments portent la mention : donné à l'Église *for the benefit of the people* (dans l'intérêt du peuple); or, ajoutent-ils, l'intérêt du peuple pouvait être, au moment où les libéralités sont intervenues, le maintien de l'anglicanisme; mais l'intérêt du peuple est devenu tout autre depuis le développement et l'émancipation des sectes dissidentes.

L'addition de ces simples mots permet-elle de détourner les libéralités de leur destination primitive? Les bienfaiteurs avaient-ils directement en vue le soutien *permanent* de la religion qu'ils considéraient comme toujours nécessaire au peuple? poursuivaient-ils une œuvre humanitaire devant être accomplie temporairement au moyen de la religion et pouvant l'être plus tard sous une autre forme? C'est une question qu'il suffit de poser.

Les *liberationists* allèguent encore que toutes les donations faites avant la Réforme sont devenues caduques par suite de la substitution de l'anglicanisme au catholicisme romain qui avait été le bénéficiaire institué. — A première vue, l'argument semble spécieux : pourquoi Westminster-Abbey, pourquoi la cathédrale de Canterbury, sont-ils aux mains de l'Église d'Angleterre, tandis que les catholiques romains en sont expropriés? Il ne faut pas oublier dans quelles conditions s'est

opérée la Réforme : l'anglicanisme n'a pas été créé de toutes pièces; le clergé anglican était le clergé catholique romain de la veille; les fidèles, les fidéicommissaires, les patrons, véritables représentants des fondateurs des paroisses, des abbayes, des évêchés, étaient passés à la religion modifiée et avaient consenti à la modification. Le personnel n'était pas changé, la base de la doctrine subsistait, la hiérarchie dans le clergé national était maintenue : l'Église conservait son caractère catholique, son essence, sa filiation.

Il n'y a donc pas eu de substitution violente d'une religion à une autre; il n'y a même pas eu, à proprement parler, de mutation de propriété; la transmission a été naturelle et régulière.

Les partisans du *disendowment* critiquent de plus le maintien des dîmes. Elles ont été consenties en nature, mais un *act* de Guillaume IV a permis de les convertir en argent : c'est là, disent les dissidents, un véritable impôt qui pèse sur les détenteurs du sol au profit de l'Église et qui violente la conscience des non-conformistes tenus à le payer.

Il n'est pas douteux que les dîmes ont toutes les apparences d'un impôt, et si l'État les avait instituées d'autorité, elles en auraient le caractère incontestable. Mais quelle est leur origine? Elles paraissent avoir été consenties dans chaque paroisse comme étant la forme la plus pratique de subvention, par les fidèles, de leur plein gré sans aucune intervention du pouvoir. Cette intervention, autant qu'il est permis d'en juger par les documents, semble s'être seulement produite après coup pour assurer l'exécution des engagements pris envers l'Église, mais non pour les modifier ou les étendre. Depuis la charte d'Ethelwulf, tous les statuts royaux se sont bornés à déclarer exigibles les dîmes existantes, mais aucun texte n'en a institué de nouvelles.

Enfin, le *disendowment* devrait, prétend-on, être la suite nécessaire du *disestablishment*, parce que la propriété de l'Église, quelles qu'en soient la nature et l'origine, serait devenue propriété nationale par le seul fait de l'union de l'Église avec l'État. L'argument tend à faire admettre pour l'État le pouvoir d'opérer la répudiation en conservant la dot. Je me borne à l'indiquer.

Peut-être, et c'est encore une idée que j'émets sans me prononcer, le *disendowment* partiel serait-il mieux justifié par cette considération qu'un quart de la dîme avait toujours été destiné à l'assistance du pauvre qui ne rentre plus aujourd'hui dans les attributions de l'Église.

VII

Le *disestablishment* est-il prochain?

La question est malaisée à résoudre; autant vaudrait se demander si l'avenir en Angleterre appartient à la démagogie ou à la démocratie dirigée par les lords. Sans être prophète, il suffit d'observer l'allure violente des programmes électoraux et le mouvement ascendant des classes inférieures pour constater que les opinions modérées et surtout la classe moyenne perdent leur influence de jour en jour. Les anciens parlementaires sont *old fashionned*, c'est-à-dire démodés; les leaders des deux camps opposés ne seront plus simplement whigs ou libéraux comme M. Gladstone, M. Goschen ou M. Forster, tories ou conservateurs comme lord Beaconsfield ou lord Salisbury : ils seront radicaux comme M. Chamberlain et démocrates autoritaires comme lord Randolph Churchill ou tout autre. Lord Hartington et sir Stafford Northcote sont également déchus de la succession.

L'Église d'Angleterre subira la même transformation. Depuis la Réforme électorale de 1832, elle a été la chose de la bourgeoisie; le Parlement a, si l'expression est permise, confectionné le dogme et les cérémonies à la taille des censitaires, si bien que l'immense majorité des *churchwardens* (marguilliers) a été recrutée parmi eux à l'exclusion de l'aristocratie, et que l'ouvrier, honteux de ses vêtements de travail, s'est abstenu pendant longtemps de paraître dans les églises d'où l'éloignent, d'ailleurs, l'ennui des sermons pédantesques et la longueur excessive des services.

A nouveau gouvernement, il faudra nouvelle religion, moins doctrinale et moins érudite, plus attrayante et plus populaire.

La nation anglaise, jusque dans ses bas-fonds, est foncièrement religieuse; elle est plus que croyante et plus que superstitieuse, elle tient au culte extérieur même lorsqu'elle ne le pratique pas. C'est l'avis non seulement des anglicans, mais de tous les esprits d'élite de tendances les plus opposées, du cardinal Newman, du Dr Dale, du Dr Martineau, de M. Spurgeon.

La religion naturelle ne convient guère à la tournure d'esprit britannique; les libres penseurs eux-mêmes, qu'ils s'appellent *broad Church*, unitairiens ou *freethinkers* (libres penseurs), sont entraînés à se constituer en congrégations. Tout homme qui compte est membre d'une communion religieuse, comme il est d'un club ou d'un cercle; l'Anglais choisit sa bannière, mais il en choisit une : on ne lui persua-

dera jamais qu'il ne doit pas s'enrégimenter. Les électeurs affranchis, devenus les maîtres, voudront avoir leur culte, lorsqu'ils auront leur gouvernement. Choisiront-ils l'anglicanisme en lui imprimant une direction *high Church*, ou ritualiste si le romanisme ne les effraie pas trop? iront-ils au méthodisme, qui est encore le refuge des petits et des humbles? Nul ne peut le prévoir. Mais ils ne deviendront probablement ni *low Church*, ni wesleyens, ni congrégationalistes, ni baptistes, parce qu'ils se sentiraient hors de chez eux dans ces milieux bourgeois.

Si le radicalisme triomphe et s'assoit solidement, les non-conformistes l'emporteront sans doute et la séparation de l'Église et de l'État sera consommée; si la démocratie autoritaire convient au peuple, l'*establishment* a chance de vivre, pourvu que l'Église d'Angleterre suive le courant et s'identifie avec la nouvelle forme de gouvernement.

Tout péril pour l'Église semble momentanément conjuré. Son influence s'est affirmée dans les collèges électoraux et il est, dès maintenant, hors de doute que les partis politiques auront à compter avec elle. L'action des clergymen a été l'un des grands facteurs du résultat de l'élection des bourgs, un des *Five P's*, selon l'expression pittoresque de M. Chamberlain désignant ses adversaires, les *priests*, *publicans*, *parsons*, *parnellists*, *protectionists* (prêtres catholiques, débitants de boissons, parnellistes, protectionistes) par la commune initiale de leur nom en anglais. D'après un pointage minutieux publié par le *Record*, le 3 décembre dernier, à cette date, sur 204 libéraux favorables au *disestablishment*, 92 seulement avaient été élus, tandis que, sur 76 libéraux hostiles à la séparation de l'Église et de l'État, 50 avaient triomphé. La protection de la *Liberation society* semble avoir été plus nuisible qu'utile à ses candidats : sur 90 de ses membres qui se présentaient aux suffrages, 50 ont été nommés, 40 ont subi un échec. Plusieurs de ses chefs de file, qui siégeaient dans l'ancienne Chambre, E. Lyulph Stanley, M. J. Dick Peddie, M. Hugh Mason, n'ont pas réussi à obtenir le renouvellement de leur mandat.

Avec l'appui des conservateurs, peut-être celui des parnellistes et la neutralité bienveillante sinon le soutien d'une fraction notable du parti libéral, l'*Establishment* paraît à l'abri de toute atteinte pendant le cours de la prochaine législature. La guerre religieuse n'est pas terminée, mais les hostilités sont suspendues. L'alerte a eu l'avantage de réveiller le zèle des anglicans et de leur ouvrir les yeux sur les défauts constitutionnels de leur Église; ils se disposent à opérer des réformes : de leur sagesse dépend l'avenir de leurs institutions.

Louis Ayral,
Membre du Groupe de droit public et privé.

LA POLITIQUE FRANÇAISE

AU CONGRÈS DE RASTADT[1]

(1797-1799).

LES PRÉLIMINAIRES ET LA FORMATION DU CONGRÈS.

I

Traités qui préparent l'acquisition de la totalité de la rive gauche du Rhin par la République. — Traité de Campo-Formio. — Il ne lui en assure qu'une partie. — Opinion de Bonaparte. — Traditions diplomatiques du Directoire. — Ratification du traité.

Dans tous les traités particuliers qu'à partir de 1795 la Convention et le Directoire conclurent avec les États de l'Empire germanique pour les détacher de la coalition, se trouve une clause où est prévue plus ou moins nettement la cession, lors de la pacification générale, de la rive gauche du Rhin à la République française. Au traité de

1. L'ouvrage le plus complet, qui ait été écrit sur le congrès de Rastadt, est celui de M. Hüffer, *Der Rastatter Congress und die zweite Coalition* (2 vol. in-8°, Bonn, 1878-79). M. Hüffer a pu consulter, aux archives de Berlin et de Vienne, les correspondances des ministres de Prusse et d'Autriche au congrès; nos archives des affaires étrangères lui ont également été ouvertes; mais il a écrit, comme il était naturel, surtout au point de vue allemand, et ce sont les documents allemands qui forment la trame de son récit; les correspondances françaises ne lui servent guère que de preuves à l'appui. Il n'en cite, d'ailleurs, que fort peu de fragments. Il m'a semblé que, même après l'ouvrage de M. Hüffer, à la haute impartialité duquel je suis heureux de rendre justice, on pouvait tirer encore, de l'étude des papiers de la légation française, certaines vues nouvelles et bien des détails intéressants. Pour tous les faits de la négociation particuliers aux Allemands, dont les plénipotentiaires français n'ont pas eu et ne pouvaient avoir connaissance, et auxquels je fais allusion dans mon travail, je renvoie une fois pour toutes, afin d'éviter la trop grande abondance de notes, aux deux volumes cités de M. Hüffer.

Les papiers relatifs au congrès de Rastadt forment, au dépôt des archives des affaires étrangères, 22 volumes (correspondance d'Allemagne, tomes 674 à 695) dont 15 manuscrits; la bibliothèque du ministère possède en outre deux volumes nos 5563) de pamphlets, publiés la plupart en Allemagne pendant la négociation,

Bâle du 5 avril 1795 le roi de Prusse en accepte l'idée ; déjà, l'année suivante, à Berlin, il promet que « lorsqu'il sera question de la cession », la Prusse « ne s'y opposera pas », et stipule, pour lui-même et pour ses protégés, des dédommagements pour les pertes territoriales qu'ils éprouveront, ce qui rendait « le principe des sécularisations absolument indispensable. » Le landgrave de Hesse-Cassel, dès le 28 août 1795 (traité de Bâle), cède éventuellement à la République, moyennant indemnité, la partie de ses états située sur la rive gauche. Les mêmes conditions sont imposées au duc de Wurtemberg et au margrave de Bade ; chacun de ces deux princes s'engage en outre « à concourir, par son suffrage à la Diète, » à l'acquisition par la République de toute la rive gauche du Rhin, et à la sécularisation d'un nombre suffisant de principautés ecclésiastiques pour dédommager les princes laïques de leurs pertes. La soumission de la ville de Francfort est plus complète encore : elle « s'engage[1] à seconder de tout son « pouvoir la République française dans les engagements » qui seront pris avec l'Empire.

L'intention du Directoire apparaît donc bien évidente d'acquérir la frontière du Rhin. S'il ratifia les préliminaires de Léoben, qui posaient les bases de la paix future avec la maison d'Autriche, et où il n'était pas question de cette acquisition[2], on voit dans toute la correspondance qui précède le traité de Campo-Formio, qu'il n'avait pas pour cela renoncé à ses prétentions; l'Empereur, roi de Hongrie et de Bohême, devait[3], ainsi qu'avaient fait tous ceux de ses co-états avec qui on avait traité, céder ses possessions transrhénanes, et s'engager à ne pas faire d'opposition, au moment de la paix d'Empire, à l'acquisition de la rive gauche par la France ; car « elle est résolue, écrivait Talleyrand, de maintenir les limites du Rhin[4] ». Et pourtant, mal-

et qui y ont trait. Dans les correspondances de Prusse, de Ratisbonne, de Bavière, etc., j'ai trouvé des renseignements importants. Les recherches dans ces papiers m'ont été extrêmement facilitées par la bienveillance avec laquelle les ont secondées M. Girard de Rialle, chef de la Division des archives, ainsi que MM. Chévrier et Farges, attachés au ministère; je me permets de leur en exprimer ici ma profonde gratitude.

1. Le traité avec Francfort ne se trouve pas dans le recueil de M. de Clercq. Il est mentionné dans le mémoire intitulé : « Notes et observations sur les traités patents et secrets conclus entre la République et les États de l'Empire. » *Corresp. d'Allemagne*, t. 674, n° 10.

2. Voir dans *Oestreich und Preussen gegenüber der französischen Revolution*, de M. Hüffer (Bonn, in-8°, 1868), le chapitre intitulé : Teneur et signification des préliminaires (l. II, ch. IV).

3. Talleyrand aux généraux Bonaparte et Clarke, 2 fruct. V (19 août 1797). *Correspondance inédite, officielle et confidentielle de Napoléon Bonaparte* (Paris, 7 vol. in-8°, 1819-20), t. VII, p. 227.

4. Id., p. 254.

gré les avis du Directoire, Bonaparte signa le traité de Campo-Formio (17 octobre 1795), sans avoir obtenu pour la France la promesse de la totalité de la rive gauche.

Deux traités avaient été conclus, l'un patent et l'autre secret. Par le premier [1], l'Empereur cédait à la République française (art. 3) les Pays-Bas autrichiens, et la République *consentait* (art. 6) *à ce que l'Empereur possédât* toutes les anciennes provinces vénitiennes des bords de l'Adriatique, en deçà d'une ligne qui, partant du Tyrol, atteignait la mer, en suivant, dans un tracé factice, le cours de l'Adige et du Pô. C'étaient, avec la reconnaissance de la Cisalpine par l'Empereur et le transport du duc de Modène en Brisgau, les deux clauses principales du traité patent. L'Empereur y agissait comme souverain absolu, roi de Hongrie et de Bohême, et n'y disposait que de territoires en dehors de l'Empire; toutes les obligations qu'il contractait étaient définitives et d'une application immédiate. En tant que souverain allemand et chef du corps germanique, il se bornait à convenir avec la France (art. 20) qu'il serait tenu à Rastadt un congrès, pour la pacification entre la République française et l'Empire.

Ce sont principalement les engagements de l'Empereur, membre et chef du corps germanique, qui sont renfermés dans le traité secret; on y réglait à l'avance la conduite qu'il tiendrait au congrès de paix; quelles concessions il ferait à la France, et quels avantages lui seraient procurés en retour. Il cédait à la République française (art. 3 et 6) tout ce qu'il possédait en propre sur la rive gauche du Rhin, c'est-à-dire, le comté de Falkenstein et le Frickthal; il s'engageait (art. 1) *à employer ses bons offices*, lors de la paix avec l'Empire, pour que la République française obtînt pour limite le Rhin, depuis Bâle jusqu'à l'embouchure de la Nette, y compris Mayence et la tête de pont de Mannheim, avec, en outre, le fort de Kehl sur la rive droite (art. 4 de la convention additionnelle). Suivant la Nette et la Roër, la frontière gagnerait la Meuse à Venloo. C'était un peu plus de la moitié de la rive gauche du Rhin. De son côté, la République française *emploierait ses bons offices* (art. 5), pour que l'Empereur acquît l'archevêché de Saltzbourg et la partie du cercle de Bavière située entre Saltzbourg et le Tyrol. L'acquisition de la rive gauche du Rhin par la République paraissait, bien que le texte ne le marquât pas, compensée pour l'Autriche par l'extension de sa frontière en Bavière, de même que ses acquisitions sur l'Adriatique servaient « de compensation pour les pays auxquels l'Empereur [avait] renoncé, » c'est-à-dire, pour

1. Je n'indique, dans ce résumé du traité de Campo-Formio, que les articles qui intéressent directement mon sujet.

les Pays-Bas autrichiens et pour le comté de Falkenstein. Les parts semblent donc se balancer ; pour plus de sûreté, on ajoute (art. 7) que, « si lors de la pacification prochaine de l'Empire germanique, la République française fait une acquisition en Allemagne, S. M. l'Empereur, roi de Hongrie et de Bohême, doit également y obtenir un équivalent, et réciproquement. » On a donc tâché, non seulement d'obtenir, au moment même du partage, l'égalité des lots, mais de la protéger dans l'avenir contre les ambitions des deux parties contractantes.

Outre leurs arrangements particuliers, relatifs à leurs seuls territoires, elles avaient tenu à marquer les points principaux de la négociation qui allait s'ouvrir, et à les régler à l'avance au gré de leurs intérêts. Plusieurs princes devaient, par la cession d'une portion de la rive gauche, éprouver des pertes de territoires ou de droits ; l'Empereur et la République française réuniraient leurs bons offices (art. 12), pour leur faire obtenir des indemnités convenables. Parmi les princes à indemniser, on citait les trois électeurs ecclésiastiques et tous les princes laïques ; il n'était pas question des autres princes ecclésiastiques. Quant à la nature de ces indemnités, elle n'était pas déterminée.

On se garantissait d'ailleurs expressément (art. 9 et 10) que le roi de Prusse, dont les possessions situées à gauche du Rhin, mais au nord et en dehors de la partie cédée, étaient occupées par les Français, les recouvrerait ; que la République « n'aurait point de difficultés à les lui restituer, » et que, comme il ne perdait rien, il ne serait question pour lui, en conséquence, d'aucune acquisition nouvelle. Tandis que la France et l'Autriche s'agrandissaient, tout demeurait à son égard dans le *statu quo ante*.

Une convention additionnelle secrète fixait les délais d'évacuation, surtout en ce qui concernait Mayence ; mais l'on règlerait les détails de cette opération lors de l'échange des ratifications.

Tel était le traité de Campo-Formio. Bonaparte était satisfait [1] de son œuvre, et déclarait que si l'on pouvait faire autrement, l'on ne pouvait faire mieux. Il estimait qu'une paix était « brillante », qui donnait à la République les Pays-Bas autrichiens, objet de la constante ambition de la monarchie française ; qui lui assurait une grande partie de la rive gauche du Rhin, avec Mayence, le boulevard de l'Empire ; qui continuait, par l'affermissement et la reconnaissance de la Cisalpine, cette ceinture de républiques qu'avait rêvées la Convention ; qui enfin, au moyen de la cession à l'Autriche d'une partie

1. Bon. à Tall., 27 vend. VI (18 octobre 1797), *Corresp. inéd.*, etc., t. IV, p. 210.

de la Bavière, et de la reconnaissance par l'Empereur du principe de l'indemnisation des princes dépouillés, promettait à la France bien des années de troubles intérieurs en Allemagne, dont ses diplomates sauraient profiter.

Quelque glorieux que fussent les résultats obtenus, ils étaient loin de ceux qu'avait rêvés le Directoire. Il se composait alors de La Révellière-Lépeaux, Rewbell, Merlin, Barras et François de Neufchâteau. Rewbell et Merlin, avec La Révellière, qui avait embrassé ardemment leurs opinions sur ces matières, s'attachaient plus particulièrement à la politique extérieure. Ce groupe, écrivait Mallet du Pan, « la dirige presque sans contradiction, et sur un plan invariable qu'on s'est proposé dans l'origine [1] ». Ce plan, c'était celui que la Convention et le Comité de Salut public avaient légué au Directoire, et qu'il avait accepté comme tradition diplomatique. L'incorporation des Pays-Bas autrichiens et de l'évêché de Liège au territoire de la République, le 1er octobre 1795, en pleine guerre et par un simple décret de la Convention [2], avait commencé l'accomplissement de ce plan, dont les principales manifestations devaient être l'annexion de la totalité de la rive gauche du Rhin et la sécularisation des principautés ecclésiastiques de l'Empire. Déçu dans ses espérances, le Directoire ratifierait-il le traité, en se contentant des avantages obtenus, ou oserait-il le rejeter et recommencer la guerre?

En même temps que Berthier et Monge, le mathématicien, apportaient au Directoire l'original du traité, Bonaparte avait soin d'en faire passer la justification à Talleyrand [3] : on ne pouvait en faire un meilleur « sans commencer par se battre et sans conquérir encore deux ou trois provinces ». Or, une nouvelle campagne était impossible : l'armée d'Italie avait devant elle toutes les forces de l'Empereur, et l'hiver qui approchait rendait les défilés des Alpes impraticables. Ces raisons étaient-elles de nature à convaincre le Directoire? Eut-il plutôt le sentiment que la France aspirait au repos, et que les passions de propagande révolutionnaire du gouvernement n'étaient plus celles de la nation? Ou bien considéra-t-il que Bonaparte avait beau offrir de « reprendre le soc de Cincinnatus [4], » qu'il soutiendrait

1. *Corresp. inédite de Mallet du Pan avec la cour de Vienne*, publiée par André Michel (2 vol. in-8°, 1884), t. II, p. 361.

2. Voir l'article de M. Albert Sorel sur « les Frontières constitutionnelles », dans le numéro de la *Revue historique* de mai 1882.

3. Bon. à Tall., 27 vend. VI (18 octobre 1797). *Corresp. inéd.*, etc., t. IV, p. 209.

4. « Il ne me reste plus qu'à rentrer dans la foule, reprendre le soc de Cincinnatus, et donner l'exemple du respect pour les magistrats et de l'aversion pour le régime militaire, qui a détruit tant de républiques et perdu plusieurs états. » Bon. au Dir., 10 oct. 1797, *Corresp. inéd.* etc... t. VII, p. 286.

« Moi, disait Bonaparte, je me retirerai à la campagne, uniquement occupé à

son œuvre et que son mécontentement était le plus grand danger que pût courir un gouvernement impopulaire et qu'une émeute pouvait renverser? Fut-ce sagesse, fut-ce crainte, le Directoire se décida à ratifier le traité de Campo-Formio, et La Révellière-Lépeaux, qui s'était toujours montré hostile à toute concession, exprima officiellement à Bonaparte « la satisfaction bien vive » du gouvernement et sa reconnaissance, pour la manière dont il venait « de couronner les succès immortels de la campagne d'Italie ». « Vous avez allié à l'impétuosité de la victoire, écrivait-il, la modération du véritable courage et la sagesse des négociations... ; vous avez voulu être un général citoyen [1]. » Sous ces éloges ne perçait pas l'ombre d'un mécontentement; les Conseils imitèrent le Directoire et le public se prépara à faire un accueil triomphal à Bonaparte. Berthier pouvait lui écrire le 11 brumaire (1er nov.) [2] : « Tout applaudit à la paix; à l'exception d'un très petit nombre, qui voudraient voir l'Empereur hors de l'Italie. »

II

Le Directoire cherche à dépasser, aux négociations de Rastadt, les conventions de Campo-Formio. — Esprit des Instructions à ses plénipotentiaires. — La totalité de la rive gauche. — La sécularisation des principautés ecclésiastiques. — La réorganisation de l'Allemagne. — Rôle de Talleyrand. — Texte de la première partie des Instructions. — Additions à ce mémoire.

Le nombre des mécontents était-il aussi petit que l'estimait Berthier, et tous ces applaudissements étaient-ils bien sincères? Pour avoir accepté la paix avec l'Autriche, telle que Bonaparte la lui présentait, le Directoire avait-il renoncé franchement à ses plans? La paix d'Empire n'était pas faite encore, et c'était là que devaient être résolues quelques-unes des questions qui le préoccupaient le plus vivement, et qu'à son gré Bonaparte avait le plus mal réglées. Un simple armistice avait été conclu [3], et le congrès de Rastadt devait le changer en un traité définitif. Le Directoire paraît avoir espéré que,

y cultiver mon champ, et je me refuserai à toute espèce de fonction. Il y en a une cependant, fit-il en se reprenant, dont le nom seul fait une douce impression sur mon cœur, celle de juge de paix. » (*Mémoires de La Révellière-Lépeaux*, t. II, p. 37.)

1. *Corresp. inéd.*, t. IV, p. 249, 5 brunaire VI (26 oct. 1797).

2. 11 brum. VI. (1er nov. 1797), *id.*, t. IV, p. 401.

3. A Léoben, le 18 avril 1797, en même temps que les préliminaires avec l'Autriche.

pendant ces négociations, certaines circonstances se produiraient, ou que lui-même peut-être arriverait à les faire naître, dont il pourrait profiter pour modifier les stipulations de Campo-Formio et obtenir la pleine satisfaction de ses prétentions : c'est ainsi que le traité de Campo-Formio avait modifié les conventions de Léoben [1]. L'Autriche, il est vrai, avait consenti certains articles que l'on avait de part et d'autre considérés comme les bases de la négociation avec l'Empire, et elle n'hésiterait pas, devant la violation d'engagements réciproques, à accuser les Directeurs de lui manquer de foi. Il ne semble pas toutefois que cette perspective les ait vivement préoccupés. Le Directoire n'était pas trop scrupuleux en ces matières; au reste, il était aisé de trouver, dans les Conseils, des juristes à l'esprit délié, capables de chicaner ingénieusement sur un texte, et d'y découvrir, par des sens détournés, des clauses auxquelles les négociateurs eux-mêmes n'avaient pas songé.

C'est dans cet esprit que sont conçues les Instructions des plénipotentiaires qui devaient représenter la République française à Rastadt. Elles se divisent en cinq mémoires, dont le premier [2], et le plus important, daté du 12 brumaire (2 nov.) est intitulé : « Quelques considérations pour servir de base aux Instructions. » Il résume, à proprement parler, la politique du Directoire. Cette idée y est exprimée très clairement : que le traité de Campo-Formio n'est qu'un préliminaire, qu'il sera dépassé, et que, de gré ou de force, l'Empire acceptera les décisions que lui imposera le Directoire. Les procédés qu'il emploiera pour persuader le corps germanique sont marqués moins nettement : on est bien résolu à ne s'appuyer uniquement, pour l'entraîner, ni sur l'Autriche, ni sur la Prusse, et à ne former avec aucune de ces deux puissances une alliance intime. Mais une sorte de système de balance est imaginé : mettant à profit leurs rancunes et leurs éternelles jalousies, et opposant l'une à l'autre les ligues catholique

1. Talleyrand écrivait aux généraux Bonaparte et Clarke, le 2 fructidor V (19 août 1797) : Le Directoire « s'est déterminé à vous presser de reprendre les négociations sur la base générale des préliminaires de Léoben ; mais il désire que vous vous écartiez des stipulations qui nous sont évidemment défavorables. » (*Corresp. inéd.*, etc., t. VII, p. 221.)

2. Le 2e mémoire est intitulé : « Notice historique sur les négociations auxquelles l'Empire a pris part depuis la paix de Westphalie inclusivement jusqu'à nos jours, pour servir d'élément à des considérations sur la formation du congrès qui va s'ouvrir à Rastadt. » Le 3e : « Mémoire sur les sécularisations. » Le 4e : « Notes et observations sur les traités patents et secrets conclus entre la République et les états d'Empire. » Le 5e : « Instructions générales pour les plénipotentiaires de la République française au congrès de Rastadt. » Il ne faut pas se laisser abuser par le titre de ce dernier. Ce n'est qu'un résumé médiocre des quatre premiers mémoires.

et évangélique, la République les fera céder l'une par l'autre de façon à se trouver entre elles l'arbitre et la médiatrice du congrès.

Mais, chose étrange, à prétendre au rôle d'arbitre de l'Allemagne, le Directoire finit par négliger ses propres intérêts et par oublier ses plus anciennes exigences : dans le premier Mémoire des Instructions, trois lignes à peine sont consacrées à l'article de la frontière du Rhin, et encore n'y est-il point question de l'acquisition par le traité prochain de la totalité de la rive gauche; elle s'obtiendra « à l'aide du temps »; peut-être même sera-t-on disposé à partager avec la République batave. Le cinquième mémoire [1], du 17 brumaire (7 novembre), est plus étrange encore. « Le premier article du traité avec l'Empire, y est-il dit, doit être la reconnaissance de ses nouvelles limites, telles qu'elles sont définies par l'article 1er du traité secret conclu avec l'Empereur. » C'est dans le troisième mémoire seulement [2], du 14 brumaire (4 novembre), qu'il est fait mention des intentions du gouvernement : « Quelque avantageuse que soit la limite qui est acquise à la République par le traité de Campo-Formio, sous le double rapport de l'extension et de la défense militaire, il n'est pas douteux que son intérêt lui conseille de la prolonger le long du Rhin jusqu'à Wesel, et de ne laisser à la gauche de ce fleuve aucun état d'Empire. » Cela même est vague et bref.

Ce n'est pas, certes, que le Directoire soit pris de scrupules, et qu'il hésite à conquérir en Allemagne : il est juste que la République française obtienne une compensation du partage de la Pologne : « L'accroissement de territoire qui en est résulté pour la Russie, l'Autriche et la Prusse est, dans le système de l'Europe, un équivalent anticipé de celui que la France [obtiendra, sans compter] la différence qui existe entre un partage qui est une véritable usurpation et des réunions légitimées par l'agression et la victoire [3]. » On est loin de renoncer à l'acquisition de la rive gauche tout entière, et l'on se gardera de contredire les plénipotentiaires lorsqu'un mois après ils exposeront « qu'il n'y a pas de raison de s'abstenir d'en faire la demande dans le principe [4] ». Mais une autre passion s'est emparée du Directoire, qui a rejeté bien loin celle des frontières naturelles : la passion de la sécularisation des états ecclésiastiques de l'Empire. La sécularisation, qui n'était que la conséquence de l'annexion de la rive gauche du Rhin, — puisqu'il était convenu que les princes per-

1. Archives des affaires étrangères, Allemagne, t. 674, n° 12.
2. Id., n° 8.
3. Cinquième mémoire.
4. Treilhard à Tall., 20 frim. VI (10 déc. 1797), Allemagne, t. 674, n° 46.

dants seraient indemnisés, — est devenue l'objet principal du Directoire : « L'intérêt de la République [1], celui de l'Allemagne, considérée comme nation, celui de la vérité », exigent que l'on profite « d'une circonstance qui peut ne se retrouver jamais, ainsi que de la disposition favorable de l'opinion publique, pour consommer sans retour le salutaire ouvrage qui fut commencé à la paix de Munster, et qui, pendant un siècle et demi, est demeuré imparfait [2]... Ce n'est pas là, d'ailleurs, une innovation gratuite, indiquée par le bon sens et par les convenances, mais une opération absolument nécessaire... Tous les efforts des plénipotentiaires, ajoute-t-on, devront se porter vers la sécularisation complète des puissances ecclésiastiques de l'une et l'autre religion, depuis les électorats jusqu'aux chapitres. »

Exiger la totalité de la rive gauche du Rhin était une vue toute pratique et parfaitement conforme, suivant l'opinion de la plupart des contemporains, à l'intérêt de la République; prétendre à la sécularisation complète des états ecclésiastiques était la satisfaction d'une idée purement théorique, à la réalisation de laquelle les passions révolutionnaires du Directoire étaient seules intéressées. Mais de toutes les irrégularités qui, dans la Constitution de l'Empire, choquaient la logique du Directoire, si l'existence des états ecclésiastiques était la plus grave, ce n'était pas la seule : pourquoi donc s'arrêter en chemin et ne pas redresser encore les autres abus? Le Directoire se mit en tête de refaire l'Allemagne : il fallait supprimer sur les fleuves ces péages qui entravaient la liberté et l'essor du commerce allemand; il fallait concentrer des états disséminés, qui, faute de cohésion, demeuraient sans force et sans volonté; il fallait surtout, « par une extension... de ce principe », renforcer le lien trop faible qui rattachait entre eux ces états. Certes, quand le corps germanique aurait reçu du Directoire cette organisation nouvelle, rien ne resterait plus de cet amas d'institutions surannées et de superstitions que la raison condamnait; mais alors la République française aurait accompli elle-même l'œuvre que l'Autriche de Charles-Quint avait entreprise en vain et que la Prusse de Frédéric II n'avait pu ache-

1. Cinquième mémoire.

2. Cette prétention de consommer l'œuvre du traité de Westphalie ou plutôt de le refaire, se retrouve plusieurs fois dans la correspondance de Rastadt. « Lorsque, par l'extension plus ou moins grande du principe qui aura été posé, est-il dit dans le cinquième mémoire, le corps germanique aura reçu une organisation nouvelle, il sera question d'en garantir l'intégrité, et les plénipotentiaires français, ainsi que ceux de l'Empereur et du roi de Prusse, ne pourront mieux faire que de rechercher dans les traités de Munster et d'Osnabrück, parmi les nombreuses dispositions que l'habileté des négociateurs de ce temps y fit entrer, celles qui seront applicables à la forme donnée au corps germanique par les résultats du traité futur. »

ver, et préparé une Allemagne forte, concentrée et capable d'unité.

Ce plan paraît avoir été particulier au Directoire. Le ministre des relations extérieures, Talleyrand, s'est vivement défendu — comme il l'a fait souvent dans de semblables conjonctures — d'avoir eu la moindre part dans la direction des négociations de Rastadt. Il faut remarquer d'ailleurs que les Instructions ne sont écrites ni de son style, ni de sa main [1]; beaucoup d'affaires importantes, dit-il, n'ont été « ni délibérées, ni arrêtées en sa présence [2] ». Le ministre de Prusse, Sandoz-Rollin, confirme ces prétentions : « Il n'est ministre que de nom, écrit Sandoz, et ne jouit pas de la moindre influence. On dit de lui dans le Directoire : c'est un homme d'esprit, mais ce n'est pas un homme qui mérite confiance, et ce n'est pas un républicain [3]. » Il ne faut pourtant pas exagérer son impuissance : dans des questions aussi compliquées que celles d'Allemagne, et lorsqu'il s'agissait d'entrer dans les détails les plus minutieux de la géographie et de la constitution de l'Empire, les lumières du Directoire ne pouvaient suffire, et il fallait faire appel à celles des hommes spéciaux que le ministère des relations extérieures pouvait seul fournir. Les idées de Talleyrand durent l'emporter souvent, car, continue Sandoz, « il a le talent d'amener les suffrages à son avis, en ayant l'air d'y être opposé [4] ». On ne saurait donc dégager absolument sa responsabilité des actes du Directoire; il en a partagé les fautes, et n'a pas soutenu constamment — ses rapports le prouvent — ce grand rôle [5] de modérateur qu'il s'est attribué plus tard.

Voici le texte du premier mémoire [6] :

Quelques considérations pour servir de base aux instructions des plénipotentiaires de la République au congrès de Rastadt.

« Quoique le traité qui vient d'être conclu avec l'Empereur soit appelé définitif, il n'est encore qu'un préliminaire en cela qu'une partie des

1. Le seul texte de ces instructions qui soit aux archives des affaires étrangères est de la main d'un des commis du ministère; c'est le même qui a été chargé de presque toute la correspondance de Talleyrand avec les plénipotentiaires pendant le congrès; et cette pièce n'est pas une copie faite après coup, puisqu'on y trouve beaucoup de ratures importantes.

2. *Éclaircissements donnés par le citoyen Talleyrand à ses concitoyens.* Paris, Laran, an VII, in-8°, p. 21. Il est vrai qu'ici il se fait humble pour le besoin de sa cause.

3. Bailleu, *Preussen und Frankreich von 1795 bis 1807*, 6 nov. 1797, I, 158, et Mallet du Pan, *op. cit.*, II, 365.

4. 21 janvier 1798. Bailleu, I, 168.

5. Éclaircissements, *passim*, — et mémoire (manuscrit) sur le congrès de Rastadt, composé vers 1814 ou 1815. (Affaires étrangères. France, t. 585.)

6. 12 brumaire VI (2 nov. 1797). Allemagne, t. 674, n° 6.

arrangements qui y sont stipulés est dépendante de la paix d'Empire.

« Un congrès sera tenu à Rastadt. Son objet direct est le rétablissement de la paix entre la République française et l'Empire en général. Son objet majeur, puisque réellement la guerre n'existe plus depuis que l'Empereur a cessé de combattre, c'est d'assurer l'exécution du traité conclu avec ce prince, c'est de réorganiser l'Empire et le corps Germanique en conséquence des réductions qu'ils auront éprouvées l'un et l'autre.

« Sous ces deux rapports je ne connais point un plus important ouvrage que celui qui va être confié aux plénipotentiaires de la République...... A tout l'éclat de nos victoires il s'agit d'ajouter les avantages d'une paix solide. Au niveau de notre puissance militaire, il s'agit d'élever notre puissance politique et fédérative. Il s'agit enfin de recueillir les conséquences d'un traité qui n'a éprouvé quelque désapprobation que de la part de ceux qui n'ont su l'apprécier ni pour le présent ni pour l'avenir. »

Il convient de présenter quelques considérations sur le texte même du traité, sur ses effets probables et sur ses résultats possibles, afin que le Directoire puisse s'attacher à quelques principes généraux.

« Il y a loin du traité de Campo-Formio aux préliminaires de Léoben. Si à cette première époque la diplomatie de l'épée s'était montrée indulgente, celle du cabinet a ressaisi une partie du rôle qui convenait à la première, et sur une base qu'il avait posée avec un peu de précipitation, le général négociateur a édifié un traité dont les conditions patentes n'ont rien qui ne convienne à la gloire et à la prospérité de la République [1].

« Une politique prévoyante regrette sans doute de ne pas trouver dans le traité patent ce qui est seulement énoncé dans le traité secret, la reconnaissance des limites de la République étendues jusqu'au Rhin depuis Germersheim jusqu'à Neuwied, depuis Kerpen jusqu'à Venloo et l'explication du principe des dédommagements par celui des sécularisations.

« Mais le traité secret offre des garanties à cet égard, et l'engagement que prend l'Empereur de favoriser cette extension du territoire français ne peut être illusoire, du moment que, par la convention additionnelle, il s'engage à remettre Mayence aux troupes de la République, avant que les places du domaine vénitien lui soient livrées.

« Si, comme je l'ai toujours annoncé, il a évité de se prononcer sur le prin-

1. Le curieux développement qui suit a été effacé dans la minute :

« Ce que la maison d'Autriche acquiert en hommes, en culture, en richesses, par l'occupation de Venise et de son territoire, de l'Istrie et de la Dalmatie, n'est réellement qu'en faible proportion de ce qu'elle perd en Flandres et en Lombardie.

« Si d'un côté elle s'arrondit, de l'autre, elle s'éloigne du centre de l'Europe et de nous. Si par son extension sur l'Adriatique elle obtient des droits à une existence maritime, elle perd avec la Belgique une grande part de son influence sur le continent : cent lieues de côte sur une mer orageuse et peu fréquentée ne promettent point de rapides progrès à sa marine, et si les habitants de la République Italienne sont dignes de la liberté, ils sauront la défendre, et ils deviendront pour l'Autriche des voisins plus dangereux que n'étaient l'Oligarchie Vénitienne et les cinq ou six puissances éparpillées autour du Milanais. »

cipe des sécularisations d'une manière catégorique, parce qu'il regarde les puissances sacerdotales comme les premiers auxiliaires de sa maison, il a cependant donné la mesure de sa facilité, en stipulant à son profit la cession de l'archevêché de Saltzbourg.

« J'avoue que j'ai besoin d'être convaincu du grand intérêt que nous avons à voir la maison d'Autriche porter la main sur les dépouilles du clergé allemand, pour ne pas être effrayé de cet article, qui, en donnant à l'empereur l'archevêché de Saltzbourg, la prévôté de Berchtolsgaden et toute la partie de la Bavière qui s'étend jusqu'à Inn et qui renferme les riches salines de Traunstein et de Reichenhall, n'indique pas même de quelle cession à notre profit cet immense apanage est l'équivalent [1]. Ce ne peut être des pays cédés par le traité patent, puisque cette indemnité est expressément stipulée; ce ne peut être des pays entre Meuse et Rhin, puisque, occupés depuis trois ans par les armées françaises qui ont pénétré bien au delà, ils ne renferment d'ailleurs que le comté de Falkenstein qui appartienne à l'Empereur, c'est-à-dire une terre patrimoniale d'un médiocre revenu et qui n'a d'autre importance que d'être le dernier héritage de la maison de Lorraine.

« Il paraît donc évident que cette concession, si elle a lieu, ne doit point rester gratuite, et qu'aux termes mêmes de l'article 7 du traité secret, qui porte que *si l'une des parties contractantes acquiert en Allemagne une portion quelconque de territoire, une portion égale doit être accordée à l'autre,* nous aurons droit de ne consentir à l'exécution de cet article 5, qu'autant que nous obtiendrons en Allemagne l'équivalent des pays qui y sont désignés, sinon pour les garder, du moins pour en disposer à notre volonté.

« Je reviendrai sur cette considération importante; mais je dois observer encore que, si les articles 9 et 10 du traité secret avaient pu être divulgués, ils auraient excité le juste étonnement de ceux mêmes qui sont le plus disposés à reconnaître les avantages du traité patent [2]. Je ne les regarde que comme un appât donné à la jalousie et à la rancune autrichienne, pour hâter ses résolutions sur l'objet principal. J'observe que le second, malgré

1. Ce passage, l'un des plus importants de l'instruction, contient en germe toute la querelle entre l'Autriche et la République, qui, au printemps de 1799, a amené la reprise des hostilités. Il faut reconnaître que cette façon de tourner un texte assez clair est tout à fait ingénieuse.

2. Voici le texte de ces deux articles :

Art. 9. — La République française n'a point de difficultés à restituer au roi de Prusse ses possessions sur la rive gauche du Rhin. En conséquence, il ne sera question d'aucune acquisition nouvelle pour le roi de Prusse, ce que les deux puissances contractantes se garantissent mutuellement.

Art. 10. — Si le roi de Prusse consent à céder à la République française et à la République batave de petites portions de son territoire qui se trouvent sur la rive gauche de la Meuse, ainsi que l'enclave de Sevenaër et autres possessions vers l'Issel, S. M. l'Empereur, roi de Hongrie et de Bohême, emploiera ses bons offices pour rendre praticables lesdites cessions, et les faire adopter par l'Empire germanique. L'exécution du présent article ne pourra détruire l'effet de l'article précédent.

l'obscurité de sa rédaction et malgré la réserve qui le termine, contredit le premier. J'observe que par la manière dont notre ligne est tirée depuis Juliers jusqu'à Venloo, le territoire prussien est déjà entamé dans la seigneurie de Kessel. J'observe que l'un et l'autre article, essentiellement secrets en tout temps, en tout lieu, peuvent être niés, même si l'Autriche ne les avait placés là que pour les divulguer à propos, et nous compromettre vis-à-vis de la Prusse, et que, s'il devient convenable, leur exécution pourra toujours être éludée. »

Car toutes ces stipulations seront soumises au congrès; d'ailleurs, avec Kehl et Mayence, que nous devons occuper le plus tôt possible, nous serons dans le cas d'effectuer sans peine ce que nous désirons.

« Maintenant il s'agit d'examiner quel ébranlement va donner aux puissances de l'Europe le rapprochement direct dont on commençait à douter, entre deux puissances qui, depuis six ans, n'avaient point cessé de se faire une guerre acharnée.

« Le cabinet britannique perd son plus constant allié..... J'ai peine à ne pas penser que, du jour où cette nouvelle sera parvenue à Londres, un véritable désir de paix n'ait remplacé les démonstrations hypocrites par lesquelles on a essayé de tromper deux fois l'Europe et le peuple anglais. »

Il est difficile de préjuger la conduite du Tzar; on peut espérer qu'il reviendra vers nous; peut-être aussi verrons-nous, comme au temps de Pierre III, une nouvelle alliance entre la Russie et la Prusse, conclue sous les auspices de l'Angleterre.

« De fait, j'ai la certitude que Berlin est le lieu où le traité du 26 vendémiaire aura jeté le plus d'étonnement, d'embarras et de crainte.

« Qu'on se représente la situation de cette cour. Un roi mourant, qui n'a plus même la force de signer son nom; un prince royal sans autorité, sans désir d'en saisir aucune; un ministère trop divisé pour être puissant, qui depuis vingt-deux mois n'a pu décider le monarque à prendre un parti commandé par l'évident intérêt du pays, désiré par la nation et par l'armée, et qui naguère, en déclinant nos propositions itératives d'alliance, ou ne croyait pas que nous fussions en mesure de nous concilier avec l'Autriche, ou s'imaginait que celle-ci lui saurait gré de sa modération.

« Que va dire M. d'Haugwitz? Il affectera de ne point se montrer mécontent; il trouvera dans la conclusion même de ce traité l'excuse du dernier refus de son cabinet. Il réclamera à son tour les stipulations d'une convention éventuelle pour l'exécution de laquelle la Prusse n'a rien voulu faire, et déjà sans doute lord Elgin est chargé de préparer le cabinet de Londres à concerter avec celui de Berlin la conduite que l'un et l'autre devront tenir au congrès de Rastadt...... Que deviendront cependant les princes du nord ou du milieu de l'Allemagne, qui s'étaient ralliés à la Prusse autant pour se soustraire au ressentiment de l'Autriche que pour obtenir le dédommagement de ce qu'ils s'attendent à perdre sur la rive gauche du Rhin, de ce qu'ils perdront en effet? J'ai déjà reçu les insinuations de tous leurs envoyés,

incertains comme leurs maîtres de la bannière sous laquelle ils devront se placer pour arriver à leur but.

« Si l'Électeur palatin ou son héritier, le duc de Deux-Ponts, sont liés à l'Autriche par la peur que cette puissance voisine et avide leur inspire, ils tiennent à la Prusse et à la Russie par la protection qu'ils attendent d'elles comme garantes de la paix de Teschen.

« Au contraire, l'Électeur de Saxe tient par la crainte à la Prusse et par l'affection à l'Autriche.

« Le landgrave de Hesse, le duc de Wurtemberg, le margrave de Bade, sont attachés à la République plus qu'à toute autre puissance. Il est probable qu'ils attendront d'elle seule l'effet de ses promesses et qu'ils iront se ranger du côté qui leur sera désigné.

« Telle paraît devoir être la pente des opinions parmi les puissances directement intéressées... Je n'ai rien dit des puissances ecclésiastiques parce qu'il n'est point douteux qu'elles sont soumises à l'influence autrichienne, et que leur voix et leurs efforts seront tous employés pour assurer la prépondérance d'une maison de laquelle elles attendent leur salut.

« C'est donc sur ces données probables que le Directoire doit asseoir ses premiers calculs; il n'est plus question d'examiner ce qui aurait pu être fait, mais bien ce qui doit être achevé. C'est ici qu'un champ vaste s'ouvre à nos combinaisons.

« Si, contente du lot que le traité patent lui assure et de celui que le traité secret lui promet, et dont elle jouira dans son intégrité du jour où Mayence sera en son pouvoir, la République s'isolait des arrangements ultérieurs qui devront avoir lieu dans le Corps germanique, et laissait s'opérer sans elle les dédommagements, les compensations qui devront résulter du déplacement de plusieurs princes possessionnés à la rive gauche du Rhin, peut-être verrait-on se réaliser bientôt un projet qui a existé, qui peut exister encore et que quelques faits ont trahi, celui de partager l'Allemagne en deux grandes monarchies, l'une au nord, l'autre au midi, pour les maisons de Brandebourg et d'Autriche. On ferait un livre pour démontrer les dangers de ce partage; on en ferait un autre pour y répondre.

« Dans une de ses dépêches, Bonaparte disait, en parlant du Corps germanique, que, s'il n'existait pas, il faudrait l'inventer, et j'ai regretté que le général négociateur ait paru quelquefois perdre de vue ce principe, en ne craignant point assez de donner à la maison d'Autriche une influence, une force funestes à l'indépendance des États de l'Empire.

« Il me semble donc démontré que le gouvernement français, même après avoir assuré la part de la République, ne peut hésiter à s'immiscer dans les arrangements du Corps germanique.

« Mais avec qui, au profit de qui, et suivant quels principes devra-t-il agir?

« Il y a peu de temps encore qu'il était disposé, si la Prusse avait voulu devenir son auxiliaire, à favoriser de tous ses moyens l'extension de cette puissance en Allemagne, soit en territoire, soit en influence. Mais bien loin qu'elle ait mérité récompense ou faveur, notre intérêt seul peut empêcher

qu'elle ne soit sacrifiée, en raison des éternelles tergiversations qui ont compromis si longtemps le prix de nos succès.

« Toutefois une alliance avec l'Autriche, une alliance intime, qui serait basée sur le sacrifice des autres liens que nous avions formés en Allemagne, n'a-t-elle rien qui nous répugne? Parce que cette puissance n'est plus limitrophe de notre sol, n'aurions-nous à redouter aucun des funestes effets de l'alliance de 1756, qui a, jusques à nos jours, discrédité dans toute l'Europe le cabinet de Versailles? Si les Pays-Bas ne sont plus entre elle et nous une source éternelle de guerre, la République cisalpine, notre alliée, notre ouvrage, longtemps convoitée par cette ambitieuse maison, ne sera-t-elle point encore un brandon de discorde? Et pour garantir l'indépendance de ce nouvel État, n'aurons-nous pas besoin en Allemagne d'un allié puissant et capable de prendre l'Autriche à revers sitôt qu'elle voudrait s'étendre en Italie?....

« Si je m'attache à prouver que nous ne devons point nous lier exclusivement soit à la Prusse, soit à l'Autriche, c'est que je suis convaincu qu'il est en notre pouvoir de tenir dans le congrès qui va s'ouvrir la balance entre ces deux maisons, et d'arriver, par leur opposition même, à des résultats avantageux à la stabilité du Corps germanique, dont il est nécessaire que la nouvelle organisation soit établie et appréciée avant que nous puissions former définitivement notre système fédératif.

« Ainsi, par la crainte que ne manquera pas d'inspirer à la Prusse notre union avec l'Autriche, nous pourrons obtenir d'elle, avec de médiocres dédommagements, quelques arrondissements pour la République batave. L'indemnité de la maison d'Orange sera le prix de quelque autre complaisance, et surtout nous aurons soin de ramener sans cesse tous les dédommagements des princes laïcs sur le compte des principautés sacerdotales.

« L'Autriche y répugnera. Elle ne manquera point d'ameuter toute la troupe épiscopale, abbatiale et chapitrale. Ce sera pour lutter contre cette réunion que nous ne négligerons pas de donner de la force au parti protestant, qui sera facilement grossi des princes catholiques non prêtres qui se trouveront dans le cas d'être indemnisés.

« C'est à ce principe fondamental qu'il faut tenir.

« Des trois Électeurs ecclésiastiques, celui de Cologne aurait mauvaise grâce de se plaindre [1].

« Celui de Mayence conserve aussi assez de territoire pour que sa réclamation puisse être mise de côté.

« Celui de Trèves demeure évêque d'Augsbourg et prince d'Ellwangen; quelques bénéfices peuvent être ajoutés à son lot.

« Que tous les trois conservent leur vie durant la dignité électorale avec les biens qui leur restent, avec ceux même qui leur seraient accordés en supplément, mais qu'il soit expressément stipulé par le traité définitif qu'à la mort de chacun d'eux, et leur titre et leurs domaines deviendront le partage de tel ou tel prince séculier d'Allemagne. Les beaux évêchés de

1. Ses possessions les plus considérables se trouvaient sur la rive droite.

Wurtzbourg et de Bamberg, ceux de Munster, de Constance, etc., enfin s'il est possible toutes les principautés ecclésiastiques, successivement sécularisés à la mort des titulaires, serviront à donner au Corps germanique une consistance qui sera garante de sa longue intégrité, et ce ne sera qu'à ce prix que l'Empereur pourra entrer en possession de l'archevêché de Saltzbourg et de la portion de Bavière qui est indiquée dans l'article 5; quelques-uns même de ses nombreux parents pourraient acquérir par cette grande opération des possessions héréditaires. L'influence du chef de l'Empire n'en serait point diminuée, mais la couronne impériale pourrait cesser d'être le constant apanage d'une seule maison. Cette conséquence est sentie par elle. Aussi je répète que si le gouvernement français, constant dans ses premières pensées, persiste à vouloir appliquer dans son ensemble ou dans sa plus grande partie le principe des sécularisations, ce principe déjà répandu, annoncé dans toute l'Allemagne, il faut s'attendre que les plus grandes difficultés viendront de la part de l'Empereur, et que ce n'est que par le double effet de son intérêt propre et de la force donnée à la ligue protestante que nous pourrons parvenir à un résultat, sans lequel je ne vois pas que nous puissions rien faire de bien, de grand, d'utile, et dont, au contraire, il n'est pas de combinaison avantageuse qui ne puisse être déduite depuis la plus simple jusqu'à la plus composée [1].

« Avec cette source longtemps intarissable d'arrondissements et de compensations, on peut, à l'aide du temps, obtenir et partager avec la République batave la partie de l'électorat de Cologne et des possessions prussiennes qui sont à la gauche du Rhin.

« On peut, en amenant dans l'évêché de Munster et dans les pays adjacents les deux branches de la maison de Mecklembourg, placer sur la Baltique une quatrième puissance maritime et faire que les pavillons de Prusse et d'Autriche puissent, à leur grande surprise, se rencontrer et se combattre un jour.

« On peut, en changeant de place l'indemnité du duc de Modène, le faire concourir à arrondir encore les domaines de celui qui doit en hériter un jour, et se mettre à même d'organiser le cercle de Souabe de manière à ce qu'il ne soit point une barrière impuissante entre l'Autriche et nous.

« On peut compenser à la maison Palatine les pertes considérables qu'elle

1. Le fragment qui suit du cinquième mémoire peut éclairer utilement ce passage : « Si... trop de résistance et d'obstacle de la part de l'Église, trop de tiédeur de la part de la Prusse, s'opposaient encore à la sécularisation totale, les plénipotentiaires [trouveraient dans leurs instructions] la marche qu'ils doivent suivre pour redescendre de la sécularisation complète aux sécularisations particulières, suivant des bases et des appréciations qui auront été calculées avec soin, mais qui ne seront pas tellement rigoureuses que, par suite des renseignements qui seront acquis à Rastadt même, elles ne puissent être modifiées. — Pour ne rien négliger de ce qui pourra guider les plénipotentiaires de la République dans la distribution importante des dédommagements, il leur sera remis... une notice analytique des traités patents et principalement des conventions secrètes qui ont été déjà conclues entre la République et plusieurs princes et États de l'Empire, avec des observations sur la force de ces engagements et sur l'intérêt que nous pouvons avoir à en assurer l'exécution. »

aura faites sur tous les points, et la mettre en état de devenir un allié utile pour notre République, et surtout pour celle des Cisalpins.

« On peut enfin, aux dépens de ce vieil amas de superstitions dont chaque jour voit crouler un morceau, et sans léser même des titulaires usufruitiers qui sont sans postérité, qui ne seront point dépossédés de leur vivant, renfermer dans ce mémorable traité des arrangements qui ne sont que la conséquence entière de ce qui a été fait à l'époque du traité de Westphalie, et qui, dans vingt-cinq ans, auront absolument changé la face de l'Allemagne.

« Il est entendu que, pour que la République française puisse conduire à fin un tel ouvrage, en même temps que tous les moyens de négociations seront employés, ceux de force ne seront pas négligés; que l'épée ou la présence du général dont la destinée paraît être de fixer celle de l'Europe, saura lever bien des difficultés, triompher de bien des longueurs, et qu'en définitif les partages seront faits d'une manière assez habile, pour que peu des princes influents n'aient point un intérêt direct à les voir réalisés.

« Si je ne craignais de compliquer une question qui est déjà assez vaste, je rappellerais au Directoire exécutif que le moment est venu peut-être de porter un instant ses regards sur un pays dont, par lassitude, on a cessé de parler après en avoir si longtemps et si intempestivement occupé l'univers; sur un pays dont l'anéantissement, qui s'est opéré pendant la crise politique de notre nation, n'est pas un des moindres arguments que nous puissions employer contre ceux qui accusent notre ambition des succès que leurs attaques ont provoqués.

« La Pologne n'existe plus. Des trois puissances qui ont consommé ce partage, on doute si aucune est satisfaite. L'empereur de Russie a seul ajouté à ses titres accoutumés l'énumération des provinces qu'il a acquises.

« Quelques Polonais, qui se sont soustraits à l'asservissement de leur patrie, ne pouvant croire qu'il fût éternel, et qui ont été combattre à l'armée d'Italie, méditent les moyens d'occuper le futur congrès du sort d'un État dont l'indépendance a été garantie par des traités solennels. Quel parti prendra la République sur cette réclamation? Son opinion constante, sa pensée secrète, ne sont point équivoques. Jusqu'ici elle a évité avec soin de reconnaître un partage contre lequel ses propres occupations l'ont empêché dans le temps de se prononcer. L'asile qu'elle n'a point cessé de donner aux réfugiés de Pologne atteste ses dispositions. Il ne s'agit point de ce qu'elle veut, mais de ce qu'elle peut, ce qui peut s'accorder avec les calculs de sa politique; tôt ou tard enfin, il faudra bien se décider. Dans tous les cas, cette question doit être abordée de bonne foi et, si le Directoire m'y autorise, j'en ferai l'objet d'un travail particulier [1].

1. Il ne fut pas question de la Pologne au congrès. — Il peut être intéressant de rapprocher de ce passage un fragment du cinquième mémoire : « Si, comme il n'est point improbable, il est question de la Pologne au congrès, soit que les puissances partageantes veuillent y faire sanctionner le partage, soit que les Polonais essayent d'y présenter leurs réclamations contre l'anéantissement de

« Je me résume.

« Le traité qui a été conclu avec l'Empereur est vraiment un traité glorieux. Il peut devenir un traité excellent. Quelques articles renfermés dans le traité secret et qui paraissent trop favorables à l'Autriche, ou peuvent être facilement écartés, ou leur exécution doit trouver son équivalent [1].

« C'est au congrès de Rastadt que ce grand ouvrage sera conduit à fin.

« Ce n'est point en se concentrant dans la discussion des intérêts qui lui sont particuliers;

« Ce n'est point en persistant dans le projet toujours déçu de n'opérer que par le concours de la Prusse;

« C'est encore moins en se liant exclusivement avec la maison d'Autriche, que la République française doit exercer son influence. Tous les arrangements ultérieurs qui auront lieu en Empire doivent être proposés ou consentis par elle.

« Placée entre l'Autriche et la Prusse, entre la ligue catholique et la ligue protestante, entre ceux qui craindront de perdre et ceux qui voudront acquérir, elle doit diriger tous ses efforts vers la plus complète application du principe des sécularisations.

« C'est le but unique, la source exclusive. Tout ensuite est conséquence.

« Les moyens d'exécution sont nombreux; en voici quelques-uns.

« De l'empressement et des avances vis-à-vis de l'Autriche. Il est important qu'elle croie que le premier effet du traité sera l'association de nos communs intérêts.

« De la froideur vis-à-vis de la Prusse et des princes de la basse Allemagne. Ils n'ont point fait ce que nous avions droit d'attendre d'eux ; leur devons-nous encore l'exécution des promesses qui supposaient de leur part une conduite plus active? Il importe qu'ils soient inquiétés sur tout ce qui les intéresse, et que quand il sera temps de leur prouver que nous ne voulons pas les sacrifier, ils soient eux-mêmes en état de seconder puissamment nos intentions.

« C'est en nous créant ainsi une marche combinée, c'est en nous attachant à quelques principes et en laissant ensuite l'Europe entière dans l'incertitude sur nos véritables projets que nous viendrons à bout d'en amener l'exécution. Je ne prétends pas dire que la République française doit demeurer toujours libre de ses affections et dégagée de tout système

leur indépendance, les plénipotentiaires de la République éviteront de se prononcer, le Directoire se réservant de leur apprendre ses intentions ultérieures; mais ils éviteront surtout de reconnaître en aucune façon le partage, et ils auront soin de faire valoir dans les communications particulières le silence que la République française a bien voulu garder jusqu'ici sur une spoliation consommée à son insu et au mépris des traités les plus solennels. »

1. Toute la phrase, depuis le mot « quelques articles » jusqu'à « équivalent » a été ajoutée après coup; elle est de la même main que le reste du mémoire; le mot *écartés* a été ajouté sur un autre qu'on a soigneusement gratté et qui me semble avoir été *éludés*; c'est la seule rature importante de tout le mémoire; elle me paraît être de l'écriture de Talleyrand, qui y a fait deux ou trois corrections insignifiantes.

fédératif. Je regarde une pareille indépendance comme utile dans le moment où il s'agit d'organiser l'Empire, dans le moment où toutes les puissances de l'Europe, ébranlées par la guerre universelle qui vient de finir, ont besoin de s'asseoir et de se reconnaître; dans un moment où la République veut obtenir du concours de plusieurs factions opposées, des résultats qui ne seraient obtenus séparément d'aucune d'elles.

« Toutefois, cet isolement devra avoir un terme. C'est parce que la République est puissante qu'elle peut se donner le temps de faire un choix; mais toute sa force ne l'empêcherait pas de courir des chances funestes, si une trop longue indécision prouvait à l'Europe ou qu'elle ne veut point s'allier ou qu'elle ne sait point se décider entre eux. »

La deuxième partie de ce document, où le Directoire développe complaisamment ses vues sur la réorganisation de l'Empire, doit être complétée par ce fragment du troisième mémoire :

« Une observation qu'il est essentiel de répéter ici, c'est que la maison d'Autriche a seule un avantage à la combinaison qui conserverait trois Électeurs catholiques et prêtres.

« Peut-être même serait-il possible de lui insinuer que le collège électoral en entier deviendrait sans objet si, pour rétablir l'indépendance de l'Allemagne et la parité de garantie pour les deux religions, on rendait l'Empire héréditaire et alternatif dans les deux maisons d'Autriche et de Prusse, de manière que, le chef de l'une étant Empereur, le chef de l'autre serait roi des Germains (car il conviendrait d'établir cette dénomination, plus nationale et plus vraie que celle de roi des Romains).

« Les électeurs laïques s'opposeront faiblement à cette innovation, puisqu'aucun d'eux ne peut se flatter de parvenir jamais à l'Empire et d'y trouver son bonheur ni celui de sa maison. La Prusse serait vivement attirée par cet accroissement d'honneurs, et l'Autriche elle-même pourrait ne pas résister à ce moyen d'assurer à sa monarchie l'alternance d'une dignité que, s'il lui arrivait de manquer une fois l'élection, elle ne serait pas sûre de recouvrer jamais. Les électeurs conserveraient leurs autres prérogatives, et le titre de grand-duc remplacerait celui qui n'aurait plus ni objet, ni fonction.

« Un moyen de décider l'Autriche à consentir à cette mesure, c'est d'insister sur la sécularisation complète, sur celle des électorats même, soit pour le moment actuel, soit qu'à la mort de chaque titulaire son titre passe sur tel ou tel prince d'Allemagne. Comme il n'y a guère que le landgrave de Hesse-Cassel, le duc de Wurtemberg et le prince d'Orange qui puissent prétendre à cette dignité, et qu'ils sont tous protestants, l'Empereur, dans la crainte de voir la couronne impériale échapper sans retour de sa maison, préférera d'entrer en partage avec celle de Brandebourg.

« Il serait cependant encore possible que, parmi les nouveaux électeurs qui devront être substitués pour le présent ou pour l'avenir à ceux de Mayence, de Cologne et de Trèves, il y eût un prince catholique, même un

frère ou un oncle de l'Empereur. Toutes ces combinaisons sont possibles. C'est avec le temps, c'est sur les lieux que les plénipotentiaires seront à même de les discuter et de s'attacher à la préférable. »

III

Les plénipotentiaires français au congrès. — Le Directoire hésite à choisir Hofmann. — Treilhard et Bonnier. — Leurs antécédents. — Bonaparte, président de la légation. — Arrivée des plénipotentiaires français à Rastadt. — Treilhard organise les services. — Ses plaintes contre Bonnier. — Correspondance de la légation. — Ses rapports avec les ministres allemands.

Pour exécuter les instructions qu'il avait fait dresser, il fallait au Directoire des hommes d'un dévouement éprouvé et de lumières peu ordinaires. Les diplomates ne manquaient pas en France, mais peu semblaient jouir de l'entière confiance du Directoire, et moins encore, la mériter. Conçoit-on, disait Talleyrand, « que la République française n'ait que des fous pour agents? [1] » et il en attendait les plus « grandes écoles ». C'étaient ces écoles qu'on voulait éviter à Rastadt.

Il fut question de nommer d'abord un ancien professeur de Mayence, Hofmann [2]; par sa connaissance de la constitution allemande, il aurait pu rendre de grands services à la légation; son *patriotisme* ne pouvait être mis en doute : il avait été l'un des premiers à demander, au nom des habitants, la réunion de la rive gauche du Rhin à la France; c'était lui aussi qui, en 1795, avait proposé deux prix de 2,000 et 4,000 francs pour les meilleurs mémoires sur cette question : « Est-il de l'intérêt de la République française de reculer ses limites jusqu'au Rhin? » Mais il était étranger : on eut peur de la campagne que mèneraient les journaux contre lui, et on se priva de ses services.

Les hommes qu'on envoya à Rastadt étaient loin d'avoir ses connaissances spéciales. Le principal titre de Treilhard [3] et de Bonnier [4] à la faveur du Directoire était la docilité avec laquelle ils avaient, deux mois auparavant, exécuté ses instructions ou plutôt ses ordres

1. Bailleu, *op. cit.*, t. I, p. 241.

2. Voir Bockenheimer, *Die Uebergabe der Stadt Mainz an die Franzosen in Dezember 1797.* (Mainz, 1875), p. 3, et Rambaud, *Les Français sur le Rhin,* chapitre VII, etc. (3e éd. in-12, 1883.)

3. Treilhard (Jean Baptiste), né à Brives, le 3 janvier 1742.

4. Bonnier d'Arco (Ange-Elisabeth-Louis-Antoine), né à Montpellier en 1749 ou 1750.

aux conférences de Lille. Nommés plénipotentiaires quatre jours après le 18 fructidor, en remplacement de Letourneur et de Maret, suspects de modération, leur office s'était borné à peu près à transmettre une note au ministre anglais, sorte d'ultimatum dont on leur avait fait passer le texte : « L'arrêté du Directoire est si précis, écrivait Talleyrand, qu'on ne peut s'écarter de la marche qu'il a tracée [1]. » Ils n'eurent guère le temps d'exercer leurs talents : dès le 26 vendémiaire an VI (17 octobre 1797), la négociation étant rompue, ils avaient quitté Lille.

C'était Treilhard qui avait porté la parole dans les entretiens avec lord Malmesbury; c'était lui qui avait correspondu avec le ministre : sa récompense ne s'était pas fait attendre. Le 22 vendémiaire (13 oct.), avant même qu'il fût de retour à Paris, on l'envoyait ambassadeur à Naples; Talleyrand le lui avait annoncé dans un « billet obligeant ». Il n'avait pas eu le temps de rejoindre son poste, que déjà on l'avait changé de destination : le 6 brumaire (27 oct.), il était nommé, avec Bonnier, plénipotentiaire à Rastadt [2]; le 10 brumaire (31 oct.) l'arrêté du Directoire paraissait au *Moniteur*.

Si Treilhard était un nouveau venu dans la carrière, on ne saurait dire pourtant que son éducation diplomatique fût encore à faire. Élu plusieurs fois membre du Comité de Salut public, il s'y était appliqué aux affaires extérieures et avait joué dans leur direction un rôle assez important. Il était du petit groupe de ceux qui n'avaient jamais varié sur la question de la rive gauche du Rhin, dont il voulait la réunion à la République; sa politique était celle de la majorité de la Convention; il n'avait pas changé d'avis, et ses principes se trouvaient avoir triomphé, depuis qu'avec la révolution de fructidor cette politique était devenue plus que jamais celle du Directoire. « La France aura un digne ambassadeur [3], » avait écrit La Révellière. Il est permis de croire que la réputation de jurisconsulte distingué que Treilhard s'était acquise avant la Révolution en plaidant certaines grandes causes, ne fut pas étrangère à sa nomination à Rastadt; outre les affaires diplomatiques, il y avait à traiter au congrès bien des questions de droit, de droit public, il est vrai, que les lois et les coutumes de l'Empire ne contribuaient pas à éclaircir, et pour la solution desquelles la pratique d'un bon jurisconsulte ne serait pas inutile.

Il est possible que des considérations de ce genre aient également guidé le Directoire dans le choix qu'il fit de Bonnier. Il venait de

1. Corr. d'Angleterre, t. 591, p. 384.
2. Allemagne, t. 687, p. 22.
3. 21 oct. 1797, à Bonaparte, *Corresp. inéd.*, etc... t. IV, p. 247.

publier des « Recherches sur l'ordre de Malte [1] ». C'était à la fois un ouvrage de droit et de politique; son objet était de rechercher si « les lois sur l'émigration étaient applicables aux Français, ci-devant chevaliers de Malte »; il avait plaidé naturellement l'affirmative. Président à la Chambre des aides de Montpellier sous l'ancien régime, il avait depuis siégé obscurément à la Législative et à la Convention. Outre sa mission à Lille, où il ne paraît pas s'être comporté de façon à attirer sur lui l'attention particulière du Directoire, on ne voit pas trop quels services diplomatiques l'auraient recommandé : à moins que son propre mérite n'y eût été pour rien, et qu'il n'eût fait que suivre, en quelque sorte par hasard, la fortune de son collègue. C'était, d'ailleurs, un ami particulier de Rewbell, et cela seul suffirait à expliquer sa nomination [2].

Un troisième plénipotentiaire avait été nommé en même temps que Treilhard et Bonnier. Le Directoire, en envoyant le 26 octobre ses félicitations à Bonaparte pour la paix de Campo-Formio, lui annonçait en même temps sa nomination « comme général chargé de l'échange des ratifications et des ordres à donner pour les évacuations, conformément à la convention additionnelle secrète [3] »; il demeurerait ensuite à Rastadt comme président de la légation. « Votre présence et votre génie, ajoutait le Directoire, hâteront la marche pesante des négociations germaniques. » Rien de plus naturel que la première partie de la mission de Bonaparte : il était juste qu'il eût l'honneur d'échanger les ratifications du traité de Campo-Formio; nul aussi, mieux que lui, ne pouvait s'entendre avec les généraux autrichiens ou au besoin leur forcer la main sur l'article des évacuations. Mais cela semble une étrange imagination du Directoire d'envoyer l'auteur d'un traité présider la légation dont la mission était principalement de tourner ce traité; car, en admettant même que Bonaparte eût consenti à s'accommoder de cette politique, il faut reconnaître, suivant la remarque de M. de Sybel [4], qu'avec les ordres du Directoire, le négociateur de Campo-Formio eût pu se trouver parfois à Rastadt dans une position embarrassante. Aussi, peut-on supposer que l'intention du gouvernement n'était pas de faire séjourner longtemps le général au congrès : la lettre même de La Révellière, qui

1. Paris, de l'imprimerie de la République, an VI.
2. Bonnier entretint durant tout le congrès avec Rewbell une correspondance malheureusement perdue en grande partie; elle devait être assez considérable, car l'une des lettres conservées aux archives des affaires étrangères, datée du 7 janvier 1799 (Allemagne, t. 676, n° 217), porte le numéro 106. Aucune des réponses de Rewbell n'a été retrouvée.
3. Corresp. inéd., etc... t. IV, p. 249.
4. Sybel, *Geschichte der Revolutions zeit*, t. V, p. 17.

annonçait à Bonaparte sa nomination de plénipotentiaire à Rastadt, lui mandait qu'il était appelé au commandement de l'armée d'Angleterre. Préparer le passage de la Manche et opérer le débarquement de l'armée, c'était là sa véritable tâche; le titre de plénipotentiaire était tout honorifique.

Ce choix avait une grande importance pour l'Empire : on pouvait à tout moment craindre de voir paraître le général au congrès, et qui résistait aux demandes de Treilhard et de Bonnier, s'opposerait malaisément aux volontés de Bonaparte. On le savait, et la possibilité seule de sa présence était une menace et une invitation à la soumission. C'était une bonne politique et qui réussit : en effet, quand, après un court séjour, il quitta Rastadt, chacun attribua l'inaction du congrès à l'absence du principal négociateur [1]; on s'attendait chaque jour à le voir revenir [2], et le reste de la légation française, qui n'était pas dans le secret, ne cessait de réclamer le retour de son chef; son absence, écrivait Treilhard, était ce qui pouvait « survenir de plus fâcheux » pour les négociations [3].

La légation française était donc composée officiellement de trois plénipotentiaires : le général Bonaparte, Treilhard et Bonnier. Talleyrand leur avait adjoint, comme secrétaire de légation, un homme de son choix, Rosenstiel, consul à Elbing. D'origine prussienne, il parlait parfaitement l'allemand, qu'ignoraient les plénipotentiaires français. « C'est un homme lourd, mais fort, disait Talleyrand [4], et le plus propre de France à cette mission. »

Treilhard et Bonnier quittèrent Paris le 12 novembre. Retardés par les mauvais chemins, malgré la diligence qu'ils firent, ils n'arrivèrent à Rastadt que le 18. Il n'était pas nécessaire de se tant hâter : les ministres allemands étaient loin d'être tous réunis; ceux de l'Empereur en particulier n'étaient pas encore là, ni Bonaparte, sans qui on ne pouvait rien entreprendre de sérieux. Les logements même n'étaient pas prêts : la légation française, ainsi que les ministres de l'Empereur et celui de Mayence, devaient habiter le château; c'était là qu'en 1714 le maréchal de Villars et le prince Eugène avaient signé

1. Il semble que Mallet du Pan presque seul ait pénétré le jeu du Directoire : « On ne doit pas s'y tromper, écrivait-il; c'est Treilhard et non Buonaparte qui, à Rastadt, aura le secret, et les instructions particulières, et la confiance du Directoire. » *Op. cit.*, t. II, p. 365.

2. *Mémoires de Metternich* (Plon, 1880), t. I, p. 345, etc.

3. Treilhard à Talleyrand, 2 pluv. VI (21 janv. 1798), Allemagne, t. 674, n° 149 et passim.

4. Talleyrand à Bonaparte, *Corresp. inéd.*, etc... 1 nov. 1797, t. IV, p. 402. Voir quelques détails sur Rosenstiel dans Baschet, *Histoire du Dépôt des archives des affaires étrangères*, et dans Masson, *Le Département des affaires étrangères pendant la Révolution*, passim.

la paix [1]. Mais, dévasté pendant la guerre et transformé en hôpital, le château n'était pas encore remis en état; il avait fallu descendre à l'auberge « de la Poste », où, écrivait Treilhard, on est « fort mal à tous égards » : leurs appointements de 5,000 francs par mois [2] en numéraire, et les 10,000 francs qu'ils avaient reçus comme frais de premier établissement suffisaient à peine à leurs besoins; les habitants cherchaient à gagner sur leurs hôtes.

« Nous sommes dans un état de grand dénuement, disaient les plénipotentiaires; on travaille à nos appartements, et l'on paraît désirer de nous fournir du moins les meubles les plus nécessaires. Du reste, nulle ressource pour se procurer linge de table, batterie de cuisine, argenterie, voitures, chevaux, et il nous faut tout tirer de Strasbourg, où l'on offre de vendre, mais non pas de louer [3]. »

Ces ennuis ne les empêchaient pas d'organiser le service de la légation. Leur premier soin devait être d'assurer la correspondance avec le Directoire, de façon à éviter la poste allemande entre Rastadt et Strasbourg. Une poste française fut établie, qui fonctionna sans trouble, malgré les difficultés du passage du Rhin, pendant toute la durée du congrès. Le trajet entre Rastadt et Paris était d'environ cinq jours. Ce fut Treilhard qui régla seul cet objet et en général le détail de l'installation; en attendant Rosenstiel, qui n'arriva d'Elbing que le 12 décembre, il faisait aussi la correspondance avec Talleyrand : on ne trouve pas plus de trace de l'activité de Bonnier au début du congrès de Rastadt que pendant les conférences de Lille. Aussi Treilhard se plaignait-il de ne pouvoir suffire au travail de la légation; il demandait un aide au moins pour les ouvrages de copie. « Je voudrais bien, écrit-il à Talleyrand, avoir un jeune homme actif, ayant fait de bonnes études, qui eût l'habitude d'écrire et qui sût l'allemand. Il vivrait avec moi; mais vous sentez que je ne pourrais payer ni frais de voyage, ni appointements. J'ai rêvé que cet homme, dont vous feriez le choix, vous serait aussi fort utile, et que, sur les fonds secrets, vous pourriez lui assigner un traitement qui serait bien peu de chose, puisqu'il aurait ma table. Je vous prie, s'il est possible, de prendre mon rêve en considération, et de vous rappeler que souvent le ciel nous a donné dans notre sommeil d'utiles avertissements [4]. » On lui refuse cet aide; il s'irrite; ce sont bientôt

1. C'est probablement ce souvenir qui, en 1797, fit choisir Rastadt comme lieu de réunion du congrès.

2. Talleyrand leur annonçait le 15 frim. (5 déc. 1797) que leurs appointements étaient portés à 7000 fr. All., t. 679, p. 20, etc., et Masson, *op. cit.*, p. 425.

3. Plén. à Tall., 1er frim. (21 nov.). All., 674, n° 29.

4. Treilhard à Tall. All., 674, n° 42 (5 déc. 1797).

des allusions à la mauvaise volonté de son collègue; enfin, il ne se contient plus : « La négociation ne marchera jamais bien, dit-il, avec deux personnes dont l'une, jusqu'à ce jour, s'est tenue dans une espèce d'observation qui ressemble fort à une embuscade [1]. » Il précise une autre fois : « Il faudrait une charrue bien attelée;... de bonne foi, pensez-vous qu'on marchera à deux, quand l'un, depuis deux mois, vit constamment chez lui, tête à tête avec un jeune homme de vingt ans, fils de son garçon de bureau, dont il a fait son secrétaire, sans avoir offert un verre d'eau à qui que ce soit, pas même à Rosenstiel? Il existe une trop grande opposition dans les caractères pour que la confiance, si nécessaire pour le succès, s'établisse. Croyez-moi, cependant, quand je vous proteste que j'ai fait dans le principe tout, absolument tout ce qu'il était possible de faire pour marcher ensemble; mais on a été loin d'y répondre [2] ». Ce n'était pas seulement opposition des caractères; Bonnier trouva moyen, au cours du congrès, d'entrer en querelle avec François de Neufchâteau, l'homme du monde le plus conciliant. Pendant les négociations de Seltz, où François représentait la République, il avait invité les plénipotentiaires de Rastadt à une fête qu'il offrait « aux dames du congrès ». Seltz était en Alsace à une rès petite distance de Rastadt, et les communications étaient fréquentes entre les deux légations. Bonnier refusa absolument de s'y rendre; il était envoyé à Rastadt, et « ne passait pas le Rhin [3] ». Ni les raisons de François, ni l'exemple de ses collègues ne purent le faire revenir sur son « étrange » décision.

Talleyrand recevait les plaintes de Treilhard, et lui-même pâtissait de l'inaction et des bizarreries de Bonnier : rien n'était plus terne et moins instructif que la correspondance officielle de la légation; Bonnier avait imaginé, en effet, qu'il fallait se borner à demander des instructions sur les questions difficiles de la négociation et à en exposer brièvement les principaux résultats. Treilhard, au contraire, ne dédaignait pas même ce qu'il appelait les « commérages »; c'est lui qui, dans des lettres particulières, concises, mais remplies de faits et d'une netteté parfaite, tenait Talleyrand au courant de la négociation [4]. Le

1. Treilhard à Tall., 16 pluv. VI (4 février 1798). Allemagne, t. 674, n° 200.
2. Treilhard à Tall., 24 pluv. VI (12 fév. 1798). Allemagne, t. 674, n° 220.
3. Corresp. de Vienne, t. 369, p. 190, etc.
4. A côté de la correspondance officielle, les agents diplomatiques devaient envoyer au Directoire des Bulletins « renfermant toutes les nouvelles de pure curiosité, qui ne doivent pas interrompre les comptes rendus dans les dépêches »; les « Instructions générales pour les agents politiques » le leur prescrivaient. Un exemplaire de ces instructions se trouve dans la correspondance de Vienne, t. 368, p. 71, daté du 5 niv. VI (25 déc. 1797). Ces bulletins sont souvent plus intéressants que les dépêches mêmes, ceux de Bacher, agent à Rastibonne, en particulier, qui résument les nouvelles d'Allemagne pendant le congrès. Les plé-

ministre n'osait blâmer le protégé de Rewbell, mais on savait gré à Treilhard des détails qu'il transmettait : « Ne craignez point de les multiplier, lui écrivait Talleyrand; dans une matière aussi grave, jusqu'aux minuties ne sont point sans importance;... et si ces diverses notions ne doivent point trouver place dans la correspondance officielle de la légation, il m'est précieux que la vôtre y supplée [1]. »

Treilhard était du reste à même de renseigner le ministère. Autant son collègue se tenait à l'écart et affectait une hauteur qu'il jugeait « vraiment républicaine », autant lui-même avait soin de fréquenter les ministres allemands; il cherchait à reconnaître le terrain sur lequel il aurait à manœuvrer. « *Pour ce qui me concerne*, écrivait-il (et c'était encore une allusion à Bonnier), ma maison est montée, et j'y reçois de mon mieux. Indépendamment de la décence, je crois que c'est un moyen d'être au courant de bien des choses, et de maintenir, même d'augmenter son influence [2]. » Il était accueillant : Treilhard m'a reçu « avec beaucoup de bonté », écrivait le citoyen Buch, envoyé de la République batave [3]; pour Bonnier, « c'est un bourru de première qualité; à peine m'a-t-il salué. » C'était aussi l'avis de leurs adversaires; Metternich, le futur chancelier de Cour et d'État, qui assistait au congrès, appelait Bonnier « de la quintessence de rustre », et tenait Treilhard pour « un homme fort poli [4] ».

.Et pourtant, malgré cette bonne volonté et cette politesse, on ne saurait dire qu'entre les plénipotentiaires français et les allemands, même avant toute discussion, les relations fussent cordiales. Treilhard et Bonnier arrivaient au congrès précédés d'un renom fâcheux : ce sont eux « qui ont si bien traité Malmesbury à Lille : Dieu sait comment tout cela se terminera encore, » écrivait Thugut, le ministre des affaires étrangères d'Autriche, en apprenant leur nomination [5]. Ils conservaient, il est vrai, « toutes les anciennes formes » et donnaient « tous les titres [6] », mais ne prenaient pas au sérieux cette étiquette

nipotentiaires à Rastadt n'envoyèrent pas de bulletins; ils ne correspondirent avec le ministre que par dépêches officielles, signées de toute la légation, ou par lettres particulières.

1. Tall. à Treilhard, 5 niv. VI (25 déc. 1797). Allemagne, t. 674, n° 87.

2. Treillhard à Tall., 16 niv. VI (5 janvier 1798). Allemagne, t. 674, n° 106.

3. V. Dijk, *Précis des négociations du congrès de Rastadt* (Utrecht, 1856, in-8°), p. 29.

4. *Mémoires de Metternich*, t. I, p. 354. Pourtant le baron Brinkmann, chargé d'affaires de Suède à Paris, qualifie Treilhard (17 juin 1799) un homme « dur et rustre au delà de toute expression ». *Corresp. dipl. du baron de Stael-Holstein, etc.*, publiée par Léouzon-Leduc (Hachette, in 8°, 1881), p. 281.

5. Thugut à Colloredo, 9 nov. 1797. *Correspondance du baron de Thugut*, publiée par M. de Vivenot (2 vol. in-8°, Vienne, 1872), t. II, p. 67.

6. *Mém. de Metternich*, 346, 354.

à laquelle ils n'étaient pas accoutumés, et qui était la plus chère des traditions de la diplomatie allemande. Rosenstiel, un survivant de l'ancienne diplomatie, avait beau les « souffler [1] »; ils y faisaient souvent des pas de clerc; ils trouvaient moyen d'engager leur dignité dans des affaires qu'un peu de souplesse aurait accomodées; et comme le tact n'était pas leur qualité maîtresse, ils prenaient plaisir à rompre parfois en visière à tous ces vieux usages et à faire des coups de force. On leur aurait pardonné de représenter une République victorieuse; on leur aurait pardonné d'être régicides [2], et pourtant ce n'était pas là un péché véniel pour plusieurs des ministres de l'Empire : « Je crois voir un noyau de septembriseurs, disait Metternich, et toutes mes entrailles se révoltent [3]. » Mais ce qu'on ne leur pardonnait pas, ce qu'on ne pouvait leur pardonner, c'étaient leurs manières [4] : ils n'étaient pas de l'ancien régime, qui ne pouvait s'entendre avec eux [5].

V

Divers modes de formation des congrès pour la pacification de l'Empire. — Projet du Directoire : le congrès simplifié. — Négociations à Berlin. — Décret de l'Empereur du 1er novembre 1797. — Réponse de la Prusse aux propositions du Directoire. — La Députation de l'Empire. — Sa composition. — Ses dispositions à l'égard de la France.

Peu à peu les plénipotentiaires arrivaient à Rastadt, et la négociation paraissait sur le point de commencer. Cependant, le Directoire n'était pas encore décidé sur la forme à donner au congrès. Le traité de Campo-Formio n'avait rien spécifié à cet égard, et les traditions étaient diverses : tous les États de l'Empire seraient-ils individuellement représentés, comme au traité de Westphalie? la Diète chargerait-elle, comme à Ryswick, une députation de ses pleins pouvoirs? ou enfin l'Empire se bornerait-il à confier ses intérêts à l'Empereur,

1. *Mémoires du chevalier de Lange* (2 vol. in-12, Brunswick, 1842), t. I, p. 313.
2. Treilhard et Bonnier avaient tous deux voté la mort du roi.
3. *Mémoires*, I, 346.
4. Voir dans *l'Europe et la Révolution*, de M. Albert Sorel, t. I, les chapitres ntitulés « la Diplomatie » et « la Société européenne », pages 71 et 166.
5. « Les cinq mois que j'ai passés à Rastadt, écrivait Cobenzl le 27 avril 1798, sont bien les plus cruels de toute ma vie; j'avais à faire aux gens les plus intraitables qu'il soit possible de rencontrer, et dont la brutalité, le défaut d'éducation et les intentions les plus pernicieuses se manifestent en toute occasion. » Vivenot, *Zur geschichte des rastadter Congresses* (in-8°, Vienne, 1871), p. 178.

comme à Nimègue? Le Directoire examinerait ces trois hypothèses dans un mémoire précis [1] (le n° 2 des Instructions). Il se serait volontiers arrêté à la première; mais « la multiplicité des négociateurs eût ouvert trop de chances aux délais ». A défaut de la représentation immédiate de tous les États, il se serait accommodé d'une députation, composée mi-partie de protestants et de catholiques, à qui on aurait joint « quelques ministres des membres du Corps germanique particulièrement intéressés dans les arrangements de l'Empire ». Mais ce qu'il refusait absolument d'admettre, c'était que la Diète chargeât de ses pouvoirs l'Empereur, dont « l'intérêt était en opposition avec le principe qu'il s'agissait de faire valoir dans le congrès, celui des sécularisations , appliqué dans son ensemble ou dans sa plus grande partie ».

Il avait d'ailleurs imaginé un nouveau mode de formation du congrès :

« Ce mode convient à tous égards au rôle important que la République veut jouer dans la négociation, celui d'arbitre, et au principe que le gouvernement s'est fait de marcher à son but par l'opposition même des deux maisons prépondérantes de l'Allemagne et de leurs adhérents réciproques.

« Dans les temps antérieurs, à l'occasion des troubles religieux qui ont si souvent déchiré l'Empire, on a vu plus d'une fois le corps évangélique, pour se soustraire à la domination d'une majorité qui ne tendait qu'à l'asservir, obligé d'avoir recours à la voie extraordinaire d'une scission qui s'opérait *per itionem in partes;* et cette formule consacrée par l'usage prouve que la constitution germanique ne répugne pas à une pareille mesure quand elle s'applique à des troubles intérieurs qui ne peuvent se terminer autrement.....

« Or la grande, la presque unique affaire qu'il s'agit de traiter aujourd'hui, n'est-elle point aussi une affaire de religion, puisqu'il est question de déposséder le clergé, pour transporter ses immenses propriétés dans des mains séculières pour la plupart protestantes?

« C'est donc une lutte entre les catholiques et le corps évangélique, entre la haute et la basse Allemagne, entre ceux qui réclament des indemnités et ceux qui doivent les payer, entre la maison d'Autriche, protectrice nécessaire des puissances sacerdotales, et celle de Brandebourg, qui se trouve aujourd'hui à la tête de la ligue protestante.

« La République est placée entre l'un et l'autre parti comme médiateur et comme arbitre, car, puisque le principe des dédommagements pour ceux qui ont été dépossédés a été reconnu, il s'agit de savoir aux dépens de qui ces dédommagements seront donnés.

« Quoi de plus naturel que de placer d'un côté, autour du chef de la maison d'Autriche, tous les princes ecclésiastiques, et de l'autre, sous la bannière du roi de Prusse, les princes laïques et protestants, qui veulent avoir

1. 14 brum. VI (4 nov. 1797). Allemagne, 674, n° 7.

part dans la spoliation du clergé? Cette opposition de deux maisons rivales, ce partage entre elles de la représentation de l'Empire, agréera sans doute à Berlin plus qu'à Vienne, où l'humiliation de la Prusse est une des plus douces espérances de la paix.

« Mais la République ne doit point souffrir que la Prusse soit sacrifiée, que l'Autriche soit exclusivement dominante. Un champ assez vaste est ouvert à l'ambition de cette puissance vers d'autres points, pour qu'on puisse lui faire entendre qu'elle doit renoncer à maîtriser sans partage le Corps germanique.

« Il est donc à propos que le Directoire, sachant profiter de la position glorieuse où les événements l'ont placé, et bien convaincu qu'avec un sage emploi de sa force il peut à peu près tout ce qu'il veut, dirige en ce moment tous ses efforts vers l'organisation qui vient d'être indiquée pour le congrès de Rastadt, c'est-à-dire pour que, l'Empire se divisant en deux partis et l'Empereur se trouvant chargé des pleins pouvoirs de l'un, le roi de Prusse reçoive les pleins pouvoirs de l'autre, ce qui réduira la composition du congrès aux éléments les plus simples et les mieux disposés pour une négociation rapide, puisqu'alors il n'y aura en réalité que trois légations au congrès, celle d'Autriche, de Prusse et celle de la République, et que les envoyés qui pourront affluer de toutes parts autour de chaque légation ne seront que des conseillers bénévoles, sans séance et sans voix au congrès.....

« Pour assurer l'emploi de ce mode, il faut d'abord prévenir le cabinet de Berlin et le disposer à agir dans un sens qui ne peut que lui être agréable. Il faut, par des insinuations adroites, préparer tous les princes qui ont déjà des rapports avec la République et des envoyés à Paris, à tout attendre de l'appui de la Prusse et de l'arbitrage de la France. Mais il faut principalement éviter de laisser connaître cette détermination avant que les ratifications du traité avec l'Empereur aient été échangées à Rastadt, avant que Mayence nous ait été remis.... Une fois que nos troupes seront dans Mayence, et que celles de l'Empereur auront évacué toutes les places qui font partie de ses possessions héréditaires, le gouvernement français pourra proclamer sans danger ses résolutions. Il est à peu près certain qu'elles ne seront point inefficaces. »

Il fallait entamer le plus tôt possible les pourparlers avec la Prusse. Dès le 17 brumaire (7 novembre), Talleyrand expédiait à Caillard [1],

1. Prusse, t. 222, n° 61, et Allemagne, t. 679, p. 13-18. — Antoine-Bernard Caillard, né à Aignan (Bourgogne), le 28 septembre 1737. Nommé ministre à Berlin en juillet 1795, après la paix de Bâle, partisan convaincu de l'alliance prussienne, il fit tous ses efforts, après que Haugwitz eut repoussé les propositions du Directoire, pour maintenir les relations des deux pays. Dans la négociation relative à la formation du congrès, il croyait sincèrement aboutir. Caillard, écrivait Treilhard, moins prompt que lui à la confiance, « promet des merveilles; mais je le connais depuis longtemps; il est un peu enclin à se flatter, en prenant le mot dans toutes ses acceptions; j'ai peine à croire à la bonne foi du cabinet de Berlin » (22 frim. VI, 12 déc. 1797; All., t. 674, n° 53). — Voir, sur Caillard, Baschet, *Histoire du Dépôt des archives des affaires étrangères*, p. 421, etc.

ministre à Berlin, une dépêche, où, reproduisant presque les termes de l'instruction aux plénipotentiaires de Rastadt, il lui mandait les intentions du Directoire. « La grande et unique affaire qui est à traiter au congrès, disait-il, est un véritable procès entre les États ecclésiastiques et ceux de la confession d'Augsbourg, de sorte qu'il est naturel que, les uns allant se ranger autour de l'Empereur, de qui ils attendent leur salut, les autres prennent place autour du roi de Prusse, qui est aujourd'hui leur véritable chef, et qui a déjà stipulé dans cette guerre au nom des princes de la basse Allemagne dans tout ce qui a été relatif à la neutralité. » C'était flatter une des plus vives passions du gouvernement prussien que de poser le roi en chef de la ligue protestante ; en lui montrant plus loin la République s'empressant de réclamer « l'application du principe des sécularisations dans son ensemble ou dans sa plus grande partie », le Directoire se croyait sûr d'obtenir l'assentiment de la Prusse et d'atteindre cette situation tant souhaitée « d'arbitre entre ceux qui doivent perdre et ceux qui doivent acquérir ». Mais ce fut en vain qu'on mit en avant la ligue protestante et les sécularisations : Caillard avait reçu le 15 novembre la dépêche de Talleyrand; le lendemain Frédéric-Guillaume II mourait. On ne pouvait attendre de son successeur, jeune et absolument étranger aux affaires, qu'il prît sur-le-champ une décision si grave qu'elle pouvait changer toute la marche de la politique prussienne.

Cependant, tandis que le Directoire délibérait et négociait, l'Empereur prenait son parti : l'Empire devait être représenté à Rastadt, comme il l'avait été à Ryswick, par une *Députation*.

C'était un dessein déjà ancien, et l'on peut s'étonner que le Directoire n'en fût pas informé. Dès 1795, au lendemain du traité de Bâle, alors que toute l'Allemagne aspirait à la paix, la Diète avait désigné les États qui feraient partie d'une Députation chargée de négocier avec la République [1]. Les négociations ne furent pas ouvertes à ce moment; mais la Diète reprit, après les préliminaires de Léoben, le projet de 1795, et, après la paix de Campo-Formio, l'Empereur le fit sien. Le 4 novembre, le commissaire impérial lut à la Diète un décret du 1er, convoquant la *Députation de l'Empire* à Rastadt et pressant les États désignés d'y envoyer des plénipotentiaires « recommandables par leur façon de penser constitutionnelle [2] ».

Quand ce décret fut connu à Paris, les députés étaient déjà presque tous à Rastadt. Le Directoire ne crut pas néanmoins devoir renoncer

1. Voir l'étude de M. Albert Sorel sur « la neutralité de l'Allemagne du Nord », dans la *Revue historique* de novembre 1881.

2. Bulletin de Ratisbonne du 15 brumaire VI (5 nov. 1797). All., 696, p. 188, et Hüffer, *Oestreich und Preussen*, p. 187 seq.

à sa négociation avec la Prusse : avec l'aide de cette puissance, il était possible de renvoyer dans ses foyers la députation, même réunie, et de réduire le congrès à ses « éléments les plus simples [1] ». Il suffisait de « retarder l'ouverture des conférences », jusqu'à ce qu'on eût la réponse du nouveau roi. Enfin, Caillard l'envoya, le 5 frimaire (25 nov.) [2]. Mais, au lieu de l'adhésion qu'on attendait, c'étaient des excuses polies.

M. de Haugwitz, écrivait Caillard, est très satisfait de voir que la France, après avoir fait une paix avantageuse avec l'Autriche, n'en veut pas à la Prusse de ne pas l'y avoir aidée. « Je l'ai trouvé parfaitement disposé à tout, et il n'a pas manqué de m'observer que ce concert intime avait toujours été l'objet de son vœu...

« Je lui ai ensuite exposé les craintes du Directoire que l'Empereur, par sa grande influence à la Diète, ne parvînt à se rendre le représentant unique de l'Empire, et les moyens que vous aviez imaginés pour écarter cet inconvénient.

« Il trouva que ces moyens portaient sur des principes qui n'étaient pas exacts en eux-mêmes et n'auraient pas d'application aux circonstances présentes. Il n'est pas exact de regarder comme affaire de religion le procès qui doit se juger au congrès, puisqu'il n'est pas question d'amener aucun État à une religion autre que celle qu'il professe; il s'agit seulement de donner à quelques États catholiques des chefs qui ne le sont pas, et la constitution germanique est intéressée à cette affaire..... Au surplus, ajouta M. de Haugwitz, la crainte du Directoire n'est point du tout fondée, puisque la Diète a nommé sa Députation depuis plus d'un an. Les affaires au congrès ne se traiteront véritablement qu'entre les députations française, prussienne et autrichienne, et, lorsqu'elles seront d'accord, soyez sûr que la Députation de l'Empire, qui n'est là que pour la forme, n'osera dans aucun cas refuser son consentement.

« J'étais bien convaincu de ces vérités; cependant j'étais frappé de votre idée d'entourer la députation prussienne de toutes les députations de princes protestants; et quand celle de la Diète (pour me servir de l'expression même de M. de Haugwitz) ne devrait être là que pour aboyer, il ne me paraissait pas inutile que la Prusse s'entourât aussi de députés qui en feraient autant. »

Cette dernière ouverture même, qui aurait dû plaire à M. de Haugwitz, ne parut pas l'émouvoir; je proposai « d'exciter tous les princes qui dépendent plus ou moins de la Prusse, à envoyer sans délai leurs députés au congrès, où leur présence peut produire un effet très avantageux, sans pouvoir devenir nuisible dans aucun cas. » Il ne fit pas de réponse précise et se contenta de renouveler ses protestations d'amitié.

Caillard se déclarait « convaincu de ces vérités »; à Paris, on estima qu'elles eussent été « susceptibles de quelque discussion contradic-

1. Tall. aux plén., 3 frim. (23 nov.). All., t. 674, n° 30.
2. Caillard à Tall. All., 679, p. 32.

toire [1] ». Toutefois, comme la réponse du cabinet prussien paraissait définitive, et que « le temps était trop précieux pour le perdre en développements inutiles », le Directoire prit son parti de négocier avec la députation. Il ne s'y était d'ailleurs jamais refusé absolument.

« Il renonce, écrivait Talleyrand aux plénipotentiaires [2], à l'idée de concentrer toutes les opérations du congrès avec les trois légations de France, d'Autriche et de Prusse. Il admet la Députation de l'Empire telle qu'elle a été composée; c'est entre elle et vous que la négociation apparente sera conduite, puisqu'elle représente l'Empire, comme vous la République. » Et il ajoutait, en ayant garde d'oublier jamais l'objet essentiel du Directoire, qui était de réorganiser à sa guise l'Empire et sa constitution : « Il est peut-être superflu de vous rappeler que cette Députation n'est vraiment là que pour la forme. Vous serez bientôt à même de vous convaincre que la négociation réelle ne cessera point d'avoir lieu entre les trois légations de France, d'Autriche et de Prusse, parce que les ministres des autres États ne manqueront pas de se rallier autour de l'une des deux maisons prépondérantes, ce qui mettra la République, quoique partie dans le traité, à même de conserver dans les arrangements intérieurs de l'Allemagne le rôle de médiateur et d'arbitre. »

La Députation de l'Empire avec laquelle le Directoire avait autorisé la légation française à entrer en négociation était composée de dix membres, en nombre égal des deux religions. Le Président ou Directeur était le ministre de l'électeur de Mayence. Les plénipotentiaires français n'avaient avec la Députation aucune communication verbale. Ils formulaient leurs propositions en manière de notes, qu'ils envoyaient au plénipotentiaire impérial. Celui-ci s'entendait avec le Directeur, qui convoquait la Députation; la note était lue, et deux jours après, à la séance suivante, on la discutait, c'est-à-dire que chaque député lisait un vote écrit. Le protocole restait ouvert jusqu'à ce que tous les votes fussent émis. Le Directeur les recueillait alors, résumait l'avis de la majorité, et ce résumé, approuvé en séance, devenait le conclusum de la Députation. Le plénipotentiaire impérial y apposait, s'il le jugeait convenable, la ratification de l'Empereur, et transmettait le conclusum à la légation française.

Tel était l'unique mode de négociation officielle entre la République et l'Empire, et toutes les affaires passaient par cette voie tortueuse, où la mauvaise volonté du directeur ou du plénipotentaire impérial pouvait être un obstacle insurmontable.

1. Tall. à Caillard, 26 frim. VI (16 déc. 1797). Prusse, t. 222, n° 111.
2. 23 frim. (13 déc.). All., t. 674, n° 56.

On conçoit les craintes du Directoire de s'aventurer dans une négociation aussi compliquée et dont il risquait de sortir avec si peu d'avantage. Il ne fallait pas compter sur les deux chefs de la députation; le plénipotentiaire impérial, en admettant même que ses instructions lui eussent marqué de ne pas s'opposer à l'exécution des conventions de Campo-Formio, ne pouvait manquer de résister à toute nouvelle exigence de la République. Il était difficile d'espérer que le Directeur fût bien disposé : ministre de l'électeur de Mayence, le moindre malheur qui pût arriver à son maître était la perte de sa capitale, heureux si la sécularisation totale des biens ecclésiastiques ne le privait pas encore du reste de ses domaines et de son bonnet d'Électeur.

Dans la Députation elle-même, les États amis de la France étaient loin d'avoir la majorité. La Députation était composée de : l'électeur de Mayence, l'électeur de Saxe, l'archiduc d'Autriche [1], l'électeur de Bavière, l'évêque de Wurtzbourg, l'électeur de Hanovre, le landgrave de Hesse-Darmstadt, le margrave de Bade et les villes d'Augsbourg et de Francfort [2]. La conduite de ces différents États dépendrait naturellement de la nature et de l'étendue des prétentions du Directoire. En effet, il ne les avait pas encore formulées, et la cour de Vienne n'avait pas cru devoir s'ouvrir à la Diète sur le traité même patent de Campo-Formio; l'Empire ne le connaissait que par les journaux français. Pourtant on savait que tous les États, libres de leur vote, protesteraient d'abord contre toute proposition qui aurait pour but de toucher à l'intégrité du territoire et de la constitution du saint Empire romain. L'électeur de Saxe mènerait le concert des lamentations, car nul n'était « plus attaché que lui à l'ancien système [3] ». L'électeur bavaro-palatin n'accepterait pas sans résistance la cession d'une partie de ses États à l'Autriche. Le projet de sécularisation aurait contre lui les voix de Mayence et de Wurtzbourg. On ne pouvait guère compter sur la bonne volonté de l'électeur de Hanovre, en même temps roi d'Angleterre; l'Autriche ne consentirait jamais à sortir des limites convenues à Campo-Formio et s'opposerait de toutes ses forces à tout empiètement de la part de la République. C'étaient six voix qui voteraient certainement contre la France dans toutes les conjonctures importantes. La ville d'Augsbourg était si faible qu'elle

1. L'Empereur était représenté au congrès comme chef du Corps germanique, comme archiduc d'Autriche, et comme roi de Bohême et de Hongrie. Il y avait donc trois envoyés.

2. C'est dans l'ordre où je les cite que les députés opinaient en séance.

3. Helflinger, agent de la République en Saxe, à Tall., 20 pluv. VII (3 fév. 1799). Corr. de Saxe, t. 74, n° 11.

devait obéir aux injonctions de l'Empereur, et probablement Francfort, malgré son traité, suivrait-elle l'exemple d'Augsbourg.

Sur ces dix voix, il n'y en avait donc que deux sur lesquelles la France pût faire fond, celles de Bade et de Darmstadt, liées à elle par des traités récents.

Le Directoire ne se faisait point d'illusion sur les sentiments de la députation; mais s'il avait pris son parti de négocier avec elle, « quoique sa composition attestât assez la prépondérance autrichienne [1], » c'est qu'il comptait sur des arrangements particuliers et décisifs qui interviendraient à côté de la négociation officielle et modifieraient les résolutions des députés.

V

Arrivée de Bonaparte à Rastadt. — Sa politique. — Ses conversations. — Échange des ratifications du traité de Campo-Formio. — Convention du 1er décembre 1797. — Bonaparte quitte Rastadt.

Cependant le général Bonaparte, après avoir réglé les affaires de l'Italie et lui avoir donné une constitution, avait quitté Milan le 17 novembre. Il ne s'était pas arrêté à Turin et avait passé rapidement par la Suisse; il n'avait voulu « accepter les grands honneurs qu'à Genève et à Bâle, comme [étant] les seuls gouvernements démocratiques qu'il eût traversés [2]. » Il voyageait en « casse-cou [3] » : le 25 novembre au soir, il était à Rastadt. Murat l'avait annoncé; on lui avait préparé des honneurs dignes « du conquérant de l'Italie et du pacificateur de l'Allemagne ». Sa voiture à huit chevaux avait une escorte de hussards autrichiens; la cour du château était illuminée, et, par une attention flatteuse, le baron d'Edelsheim, qui avait préparé les logements, lui avait réservé l'appartement du maréchal de Villars.

1. Tall. à Caillard, 26 frim. VI (16 déc. 1797). Prusse, t. 222, n° 111.
2. Bacher, chargé d'affaires en Suisse, à Tall., 15 frim. (5 déc.). Suisse, t. 464, p. 227.
3. *Corresp. de Napoléon*, t. III, p. 450. — Lavalette, qui accompagnait Bonaparte, donne sur ce voyage (*Mémoires*, Paris, 1831, 2 vol. in-8°), et notamment sur une station à Morat, des détails romanesques, dont je n'ai pas trouvé de preuve. Son récit de la visite au général Augereau à Offenbourg (qu'il appelle Offenbach) me paraît infirmé par une lettre d'Augereau lui-même à Bonaparte (*Corresp. inédite, etc.*, t. IV, p. 457).

Il profita [1] de cette sorte de triomphe pour montrer tout de suite des allures « hardies et décidées ». On ne fut pas longtemps sans savoir qu'il souhaitait d'en finir vite avec le congrès. « Je sais que cela ne peut se faire en vingt-quatre heures, disait-il, mais cela doit être fait en vingt-quatre jours. » D'après M. de Sybel [2], il eût même été si pressé de conclure, qu'il aurait reproché à Treilhard et à Bonnier de l'avoir attendu pour commencer la négociation, alors qu'ils avaient les pouvoirs nécessaires. Lui-même dut attendre pourtant, et pour la même raison que ses collègues : les plénipotentiaires de l'Empereur n'étaient pas encore arrivés à Rastadt.

Bonaparte, tout en maugréant, employa ses loisirs forcés à faire connaissance avec les ministres de l'Empire ; mais pénétrer leurs secrets et démêler leurs intrigues paraît avoir été son moindre souci ; il semble n'avoir eu qu'un but durant son séjour à Rastadt : frapper d'étonnement la foule des diplomates. Il prenait soin d'aider à la mise en scène préparée pour lui ; « il ne sortait jamais qu'entouré de sept à huit aides de camp, tous très bien vêtus, et lui-même brodé d'or sur toutes les coutures [3]. » Chacun lui rendit visite. Le soir, on tenait cercle chez lui [4], et lui seul entretenait la conversation, y mettant de l'esprit et de la gaieté, discourant sans que personne osât l'interrompre. Il avait pour tous un mot approprié à la politique que le Directoire se réservait de suivre avec cux, et ne cherchait pas à en atténuer l'expression. Prodiguant ses compliments aux représentants des villes libres, il accabla de sarcasmes les ministres des princes ecclésiastiques : ils auraient bientôt l'occasion de pratiquer ce renoncement à soi-même et cette pauvreté chrétienne que leur enseignait l'Évangile ; les comtes et petits princes ne furent guère mieux traités : il était un peu vieux, ce droit public de l'Allemagne ; on verrait sous

1. Les détails qui suivent sont empruntés pour la plupart à Hüffer, *Der Rastatter congress*, t. I, p. 6, etc., et à Haüsser, *Deutsche Geschichte* (4e éd., Berlin, 1869, in-8o), p. 150, etc.

2. *Op. cit.*, V, p. 21.

3. *Mémoires de Metternich*, I, 345. Metternich, arrivé au congrès après le départ de Bonaparte, ne l'avait pas vu. Ce qu'il dit de la richesse des vêtements du général contredit absolument et la tradition (*Mémoires de Miot de Mélito*, t. I, p. 84) et les témoignages fournis par le colonel Jung (*Bonaparte et son temps*, t. III, p. 170, 3e éd., 1881), qui le représentent comme très simplement vêtu, au milieu d'un brillant état-major. Mais un témoin oculaire, bien informé, que cite Haüsser (II, 150), sans le nommer, en fait le portrait suivant, et qui paraît confirmer le dire de Metternich : « On le trouve (Bonaparte) un homme petit, maigre, de figure jaune, presque maladive, bien bâti, au regard vif, mais un peu sombre ; ses vêtements étaient riches, pourtant négligés. » Et il ajoutait : « Ses manières étaient polies, mais sans gêne et exemptes des formes habituelles de l'étiquette diplomatique. »

4. Van Dijk, *op. laud.*, p. 26.

peu à le moderniser. C'est le comte de Fersen, l'envoyé du roi de Suède, qui fut choisi pour victime [1]. Il s'était présenté chez Bonaparte. Celui-ci le reçut, mais, lui reprochant sa conduite passée, l'insulta grossièrement et le chassa presque de l'appartement. Il est difficile de croire que ce soient uniquement les anciennes relations de Fersen avec Marie-Antoinette et ses liaisons avec les émigrés qui lui aient attiré cette scène; ce fut plutôt encore un prétexte pour frapper l'imagination des membres du congrès. Si quelques-uns apercevaient la ruse sous ses éclats, c'était le petit nombre; la plupart s'y laissaient prendre, et le général jouait d'eux comme de « ses pantins [2] ».

Enfin, les 27 et 28 novembre, arrivèrent « ces ganaches de plénipotentiaires de l'Empereur [3] ». Ils étaient en retard parce que l'étiquette exigeait que les premiers arrivés fissent la première visite et qu'ils voulaient la recevoir de Bonaparte et non pas la lui faire. Le prologue du congrès commençait : c'était nécessairement, avec la confection de la convention militaire pour l'évacuation des territoires cédés, l'échange des ratifications du traité de Campo-Formio. M. de Cobenzl, représentant de l'Empereur comme roi de Hongrie et de Bohême, avait apporté celle de son maître, et Berthier celle du Directoire; certainement, disait Bonaparte, elle contenterait MM. les Autrichiens, car l'instrument était « bien beau et bien doré sur tranche [4] ». C'est le 30 novembre qu'on procéda à l'échange, quand déjà la discussion de la convention militaire était fort avancée : elle fut signée le lendemain, 1er décembre, dans la nuit.

Aucun renseignement ne nous est parvenu sur le détail de cette négociation [5]. On ne connaît ni les propositions primitives de Bonaparte, ni la résistance que firent Cobenzl et ses collègues, les généraux de Meerweldt et de Latour. Mais les conditions qui leur furent imposées sont telles, qu'on ne voit pas qu'ils en pussent recevoir de plus rigoureuses. Il s'agissait, on s'en souvient, de prendre, relativement aux dates et au mode d'évacuation des territoires cédés de la rive gauche du Rhin et de l'Italie, des arrangements plus précis que ceux de la convention additionnelle au traité de Campo-Formio.

1. *Corresp. de Napoléon*, t. III, p. 452. Des fragments de cette lettre furent imprimés dans le *Moniteur* du 8 décembre 1797.
2. Lange, *Mémoires*, t. I, p. 312.
3. Bonaparte au Dir., 6 frim. (26 nov.). *Corresp. de Napoléon*, t. III, p. 450.
4. *Corresp. de Napoléon, loc. cit.*
5. M. Hüffer, qui a eu entre les mains la correspondance de Cobenzl, n'en donne aucun. On peut affirmer toutefois que le roman imaginé par l'auteur des *Mémoires tirés des papiers d'un homme d'État* (t. V, p. 67) n'a aucun fondement, et que l'idée ne vint pas à Cobenzl d'offrir à Bonaparte une principauté de 250,000 âmes, « pour le mettre à l'abri des vicissitudes politiques ».

D'après les clauses de la Convention du 1er décembre, avant le 8 décembre les plénipotentiaires de l'Empereur déclareraient au congrès que l'intention de leur souverain est d'évacuer le territoire et les forteresses de l'Empire (art. 9); le 10, les troupes françaises investiraient Mayence (art. 8); le 20, les troupes autrichiennes auraient évacué toutes les forteresses de l'Empire au delà du Lech, excepté Mayence (art. 6); le 25, il ne resterait plus que 15,000 Autrichiens dans Mayence (art. 3); le 30, ils auraient quitté la ville (art. 7), que les Français occuperaient ce même jour; l'Empereur s'emploierait auprès de l'Électeur pour qu'il ne s'opposât pas à leurs desseins (art. 10).

Les troupes françaises évacueraient les pays vénitiens, en même temps que celles de l'Empereur la rive gauche du Rhin, mais ne les leur remettraient que quand la France serait en possession de tout ce qui devait lui revenir.

On se doutait à peine au congrès qu'il y eût eu une négociation; personne n'en pénétra le mystère. Treilhard et Bonnier eux-mêmes n'en eurent connaissance que huit jours après, par une instruction spéciale du Directoire, et seulement lorsqu'il fallut appliquer la convention. Mais déjà Bonaparte avait quitté Rastadt; une lettre de La Révellière l'avait rappelé à Paris [1], pour conférer avec lui « sur les intérêts majeurs et multipliés de la patrie ». Il partit quelques instants après la signature de la Convention, dans la nuit du 1er au 2 décembre, laissant toute sa maison à Rastadt et annonçant son prochain retour. Treilhard et Bonnier demeuraient seuls plénipotentiaires de la République.

La députation était au complet, le congrès pouvait s'ouvrir.

(*Sera continué.*)

RAYMOND KŒCHLIN,
Membre du Groupe d'histoire et de diplomatie.

1. 6 frim. (26 nov. 1797). *Corresp. inéd., etc.*, t. IV, p. 438.

LES CÉDULES IMMOBILIÈRES

DE L'INCOME TAX

I

Jusque vers le milieu du XIVe siècle, les revenus du domaine royal formèrent en Angleterre l'unique fonds permanent applicable aux dépenses ordinaires. Il était pourvu aux dépenses extraordinaires au moyen d'aides temporaires, habituellement réparties par le contribuable lui-même et recouvrées partie en nature, partie en argent. Le propriétaire foncier et le fermier exploitant supportaient toujours la plus forte part de ces impositions, si aisées à établir sur la propriété, la récolte et le cheptel, dont les éléments se déterminent avec facilité. Les besoins de l'État croissant avec le temps et surtout par l'effet des longues guerres entreprises contre la France, le Parlement fut amené à consentir le vote annuel de ces taxes et à les régulariser. En 1692, après une évaluation générale des biens dans tout le royaume, une contribution connue sous le nom de *land tax* fut établie sur une base, restée à peu près la même jusqu'en 1797, date de sa fixation définitive en vue de l'opération du rachat. Il en résulte que les propriétés encore soumises à la *land tax* payent d'après un tarif fixé il y a deux cents ans ou peu s'en faut. Cet impôt pesait à l'origine sur toute espèce de propriété; mais, lorsque Pitt arriva au pouvoir en 1783, la terre portait presque seule le fardeau de la *land tax*. En effet, par suite d'une tolérance bien singulière, les collecteurs avaient fini par considérer l'impôt comme exclusivement attaché aux propriétés constatées par le recensement de 1692, de sorte que les mouvements naturels des valeurs mobilières firent disparaître la plupart des cotes formées par cette nature de biens. D'ailleurs la richesse mobilière était médiocrement développée en 1692, d'où le peu d'importance du nombre des cotes subsistantes par rapport à la somme des valeurs en circulation à la fin du XVIIIe siècle.

Telle était la situation lorsque Pitt se vit réduit à chercher partout les ressources nécessaires pour entretenir les armées de la coalition.

De 1793 à 1797 il puise largement à la double source de l'impôt et de l'emprunt; les impôts directs sont grevés de droits additionnels ou taxes de guerre. Ces droits étaient calculés sur l'ensemble des revenus de chaque contribuable, avec exemption en faveur des revenus inférieurs à 1,500 francs. C'était là une première tentative faite en vue d'atteindre directement les revenus, un rudiment d'*income tax* greffé sur un ancien impôt. Les impôts indirects furent également augmentés. Le résultat de toutes ces surtaxes ayant été médiocre, Pitt remplaça ces taxes par un impôt autonome basé sur le revenu. Chacun devait déclarer en bloc le chiffre de ses rentes et profits de toute nature, et ce chiffre total était imposé au taux fort lourd de 10 p. 100, sauf les exemptions et modérations comme en 1797. Cet impôt justement odieux disparut en 1802, à la paix d'Amiens.

Mais cette paix ne fut qu'une trêve trop courte. Le flot croissant des dépenses de guerre ne tarda pas à reprendre son cours, et de nouveau le ministre des finances dut s'ingénier pour l'alimenter. C'est à l'impôt sur le revenu que Pitt eut recours. En 1803, il le rétablit sous le nom de *direct income tax*, mais en lui donnant une forme à la fois plus pratique et plus efficace (43 Geo. 3, c. 122). L'*income tax* de 1798 frappait, sans distinction aucune, l'ensemble des revenus dont jouissait chaque contribuable, ensemble connu par la seule déclaration des intéressés. Un tel système laissait peu de place au contrôle, sauf pour quelques catégories de contribuables qui tirent leurs revenus d'une source unique aisément appréciable; de ceci résultait une inégalité profonde née des dissimulations. Il est donc permis de croire que, les revenus de la terre étant moins faciles à dissimuler que ceux du commerce ou de l'industrie, ils eurent à supporter du fait de cet impôt un poids proportionnellement trop lourd. En 1803, on adopta un système beaucoup plus compliqué, mais plus fructueux pour le Trésor et plus juste dans ses conséquences. Il tendait à imposer séparément les diverses sources de revenu ou de profit, en saisissant chacune d'entre elles autant que possible à son origine : la rente de la terre dans la main du fermier, l'intérêt du fonds prêté dans la main du débiteur, etc. D'où le système des cédules (*schedules*), qui fit de l'*income tax* un ensemble composé de cinq impôts distincts, chacun d'eux frappant spécialement une catégorie de revenus. Dans les deux premières on fit entrer exclusivement les revenus et profits issus du sol : (A) rente du propriétaire de terres, maisons, dîmes et redevances, mines et carrières (celles-ci jusqu'en 1866); (B) profit de l'occupant-exploitant.

Quelle était la situation de la propriété foncière dans la Grande-Bretagne à l'époque de l'établissement de l'*income tax*? Un sol médio-

crement divisé, cultivé d'une façon remarquable pour le temps, réparti en fermes de moyenne étendue, lesquelles donnaient au propriétaire des revenus plus élevés que dans la plupart des autres pays d'Europe, et au fermier des profits importants; un régime douanier éminemment favorable aux produits du sol : voilà, indiqué en deux mots, l'état du pays. En étudiant son premier projet d'*income tax* en 1798, Pitt se croyait justement autorisé à attribuer à la terre près de la moitié des revenus imposables (45 mlns liv. st. sur 102 mlns). Son appréciation peut sembler justifiée si l'on considère qu'à cette époque les valeurs mobilières étaient encore assez mal connues et peu multipliées, et que le commerce et l'industrie, quoique déjà florissants en Angleterre, ne réalisaient ni le chiffre d'affaires, ni la somme de profits que l'on a atteints de nos jours.

Il est d'ailleurs impossible de savoir quelle fut la part de chaque catégorie de revenus dans le montant recouvré de la taxe, puisque, comme nous l'avons vu, le système de 1798 saisissait à la fois toutes les branches de l'activité nationale et confondait les résultats de la perception du droit unique de 10 p. 100 qui les frappait indistinctement. Nous savons seulement que cet impôt si lourd, ajouté aux diverses taxes directes et indirectes dont le pays était déjà surchargé, donna un produit bien inférieur aux prévisions de son inventeur. Pitt avait cru pouvoir compter sur un revenu de 10 mlns de livres (10 p. 100 sur une masse imposable de 102 mlns). Il limita cependant ses prévisions à un chiffre moindre, non sans raison, car, sur les cinq années qui furent taxées à ce taux exorbitant, la plus productive, 1801, ne donna que 5, 804, 000 livres (145 mlns de fr.), au lieu des 6 mlns de livres inscrits par le ministre dans ses états de prévision.

A partir de 1802, nous pouvons aisément suivre le mouvement de l'*income tax* dans ses rapports avec chaque catégorie de revenus ou de profits. La statistique financière les distingue avec soin et vient confirmer ce que nous disions plus haut de leur proportion respective dans l'ensemble. En effet, de 1802 à 1815, le produit moyen de la taxe peut se partager régulièrement en deux moitiés sensiblement égales (moyennes annuelles de 1803 à 1815 : céd. A et B, 6, 217, 384 livres; céd. C, D, E, 5, 917, 715 liv.), et l'on voit même que la charge des cédules immobilières est supérieure à celle des trois autres réunies.

En somme, le succès répondit à la troisième tentative de Pitt, et le quintuple impôt sur le revenu donna pendant toute cette période des sommes considérables, mais il fallut au pays, pour le supporter, une haute dose de patience. Établi d'abord au taux déjà élevé de 5 p. 100, il ne tarda pas à être augmenté d'un quart (1805), puis de trois quarts

(1806), et se trouva ainsi reporté au taux primitif de 10 p. 100 sur tous les revenus atteignant 50 livres (1250 fr.). Une modération graduée était accordée aux profits et revenus provenant du commerce, de l'exercice d'une profession ou d'un emploi public, pourvu qu'ils n'atteignissent pas 150 livres (3750 fr.). Les cédules immobilières restaient en dehors de cette faveur et portaient ainsi dans toute son étendue le poids de la taxe.

L'Irlande n'eut point à supporter ces deux impôts successifs; ses finances ayant conservé une autonomie fort étendue, elle se taxait selon des procédés particuliers et n'était pas pourvue du vieux système d'assiette et de perception emprunté par Pitt à la *land tax* et aux *assessed taxes*. Ce système séculaire, sir Robert Peel l'employa encore en 1842, parce qu'il présentait un double avantage hautement apprécié en Angleterre : le long usage et l'application par le contribuable lui-même. Nous verrons bientôt l'administration signaler avec force, dans ses rapports officiels aux Chambres, les inconvénients de ces procédés surannés.

L'*income tax* disparut en 1815 sous l'énergique pression de la réprobation publique, et, plus d'une fois depuis, le souvenir de cet impôt maudit servit d'arme contre le ministère, qu'on accusait de songer à le rétablir. En quoi méritait-il cette unanime haine? L'*income tax* de 1798 se recommandait certes fort peu, tant par son taux exagéré que par son caractère inquisitorial, chacun montrant une légitime répugnance à révéler à tels ou tels de ses voisins et concurrents le montant de sa fortune, le chiffre de ses affaires, le secret de sa situation. Quant à l'impôt de 1803, il eût excité bien moins de plaintes si le fisc l'avait maintenu à un taux modéré, 3 à 4 p. 100 par exemple. Dans ces conditions, et avec le système de perception imaginé par Pitt, il n'eût présenté que les inconvénients ordinaires de l'impôt sur le revenu, et ces inconvénients ne dépassent guère ceux que l'on trouvera inhérents à tous les impôts, presque sans exception. Au point de vue spécial des revenus fonciers, qui doivent surtout attirer notre attention, nous pensons qu'ils ont supporté à cette époque une charge fort lourde, très probablement plus lourde de beaucoup que celle dont était grevé l'ensemble des autres revenus dans le royaume. Mais il faut tenir compte aussi des avantages particuliers dont la propriété foncière jouissait alors. En premier lieu, elle avait eu moins à souffrir de la guerre que le commerce et l'industrie, constamment gênés par l'état d'hostilités à peu près ininterrompu en Europe de 1792 à 1815. En second lieu, une stricte protection la protégeait contre la concurrence et donnait à ses profits toute la régularité compatible avec une industrie soumise aux influences météorologiques.

D'ailleurs, à ce dernier point de vue, les propriétaires perdent peu, sauf en des cas exceptionnels, du fait des intempéries; c'est le bénéfice du fermier qui supporte généralement le déficit accidentel de la récolte, surtout avec le système de fermage usité en Angleterre. Donc, en résumé, si les charges de l'*income tax* ont particulièrement pesé sur les revenus et profits du sol en 1798-1802 et en 1803-1815, on peut dire que cette surcharge était assez justifiée, surtout en ce qui concerne les propriétaires.

En 1830, en 1835, en 1839, sir Robert Peel s'élevait avec vivacité contre tout projet de rétablissement de l'*income tax*, cet impôt « préjudiciable à la propriété foncière ainsi qu'au commerce et à l'industrie ». Mais il était alors dans l'opposition. Entré aux affaires le 1er septembre 1841, il trouve son premier budget balancé par un déficit, et, pour le combler, ne découvre rien de mieux que le rétablissement de l'impôt sur les revenus. Malgré la violente opposition des lords J. Russell et Brougham, la taxe fut votée de nouveau sur les bases de 1803, au taux modéré de 7 deniers par livre ou 2,90 p. 100 environ, avec exemption pour tous les revenus inférieurs à 150 livres (3750 fr.). Depuis lors, l'*income tax* a été plus d'une fois critiqué et dénoncé au Parlement et dans la presse; cependant il n'a pas cessé de figurer au budget anglais et de jouer dans les finances du Royaume-Uni son véritable rôle : celui d'un impôt complémentaire et mobile, capable de suivre en quelque sorte l'échelle des besoins du Trésor. Grâce à cette ressource si souple et si commode, on a pu contenir dans des limites relativement modérées le jeu de l'emprunt, évitant ainsi, au moyen des ressources présentes, d'engager trop gravement l'avenir. De 1842 à ces dernières années, le taux et les limites de l'*income-tax* ont varié dans une forte proportion (1843 : 2,90 p. 100; 1856 : 6,67 p. 100; 1867 : 1,67 p. 100; 1875 : 1 p. 100, etc.). En 1853, M. Gladstone le fit voter pour sept ans en fixant à 100 livres (2500 fr.) le revenu minimum imposable, avec modération pour les revenus de 100 à 150 liv. En même temps, cet impôt fut étendu à l'Irlande, qui en avait été dispensée jusque-là. En 1873, on accorde une modération de 80 livres à tous les revenus compris entre 100 et 300 livres. En 1876, l'exemption va jusqu'à 150 livres et la modération, portée à 120 livres, s'étend jusqu'aux revenus de 400 livres (10 000 fr.).

II

Avant de clore cet exposé historique, nous devons dire un mot de deux discussions importantes qui ont eu lieu sur ce sujet au Parle-

ment anglais, en 1851 et en 1861. Nous avons constaté précédemment la répugnance que l'*income tax* a toujours rencontrée en Angleterre. Cette répugnance était due en partie au taux ruineux pratiqué en 1798 et en 1806; mais l'éloignement que l'on ressent en général pour les inquisitions administratives portant sur la fortune ou les profits y entrait aussi pour une bonne part. D'un autre côté, on reprochait à l'*income tax* d'être à la fois inégal et injuste, inégal en saisissant certains revenus présumés, qui en définitive n'arrivaient pas toujours jusqu'au contribuable, injuste en imposant au même taux les profits dus à l'activité et au travail personnels, et les revenus fournis par les capitaux réalisés. Enfin, on prétendait que, dans certains cas, la rigueur et l'erreur étaient poussées jusqu'à frapper à titre de revenu ce qui était en réalité un simple capital. Aux répugnances du contribuable, on ne pouvait opposer que la dure nécessité. Quant aux autres réclamations, on les soumit à l'examen d'un comité spécial (1851), lequel se livra à une enquête. Cette enquête aboutit à une proposition de M. Hume tendant à prendre en considération, pour capitaliser les revenus, trois éléments que voici : 1° valeur de la propriété; 2° mode de possession; 3° âge du propriétaire. Mais on touchaït au terme de la session; sur la proposition de M. Disraéli, le comité déclara que le temps lui manquait pour préparer un rapport complet sur un sujet aussi important et aussi complexe; la question fut ajournée et les complications de la politique extérieure attirèrent d'un autre côté l'attention publique.

En 1860, on arrivait à l'expiration d'une période de sept années pendant laquelle l'*income tax* avait été perçu en vertu du vote obtenu en 1853 par M. Gladstone. L'illustre homme d'État se voyait à la veille de conclure avec la France un traité de commerce dont les premiers effets allaient sûrement creuser dans les recettes une brèche assez sensible. Ce n'était donc pas le moment d'abandonner une taxe qui ne produisait pas moins de 10 424 000 livres (1860) au taux de 3,60 p. 100. M. Gladstone proposa, au contraire, de la voter pour une période indéfinie en en portant le taux à 4 p. 100. Les critiques de 1851 se reproduisirent alors avec beaucoup d'insistance, et M. Hubbard fit décider la formation d'un comité spécial chargé « d'étudier le présent mode d'assiette et de perception de l'*income and property tax* et de rechercher une organisation propre à le rendre plus équitable ». Le comité discuta le plan suivant, proposé par son président, le même M. Hubbard.

1° Prendre comme base imposable non plus le revenu brut, mais le revenu net déterminé d'après des moyennes établies pour les diverses classes de revenus.

2° Diviser tous les revenus en deux classes : 1° revenus spontanés, 2° revenus industriels. Taxer les premiers en totalité, les seconds sur les 2/3 de leur valeur.

3° Tenir compte en certains cas des augmentations du capital fixe par améliorations ou extensions, et lever la taxe sur le revenu réel diminué en proportion de ces augmentations de capital.

En résumé, les propositions de M. Hubbard en 1861 et de M. Hume en 1851 provenaient du même point de départ et dénotaient les mêmes préoccupations. Tous deux pensaient qu'il est indispensable de distinguer les revenus selon deux catégories : d'une part les revenus certains, de l'autre les profits incertains, avec taux de faveur pour ces derniers en vue de compenser les risques du commerce et de l'industrie. Pour y parvenir, M. Hume proposait de capitaliser le revenu imposable de chaque contribuable sur la base d'une durée de trente-trois ans pour les revenus fixes, de vingt-deux ans seulement pour les profits éventuels. M. Hubbard demandait que les revenus commerciaux fussent taxés à un taux inférieur de 1/3 à celui des autres. Ces réclamations étaient menaçantes surtout pour la propriété foncière, puisqu'elle payait encore, en 1861 comme en 1851 et comme en 1803-1815, la plus forte partie de la taxe. Mais, en les formulant, en reprochant au fisc de taxer également des revenus inégaux, on oubliait deux choses. En premier lieu, on négligeait de tenir compte d'un fait considérable, la réforme de 1845, qui avait privé l'agriculture de la protection douanière, sans pour cela diminuer le poids des taxes dont elle était chargée. En second lieu, on se gardait bien de rappeler un fait victorieusement établi par M. Gladstone en 1853 : c'est que la modération réclamée en faveur des profits instables est très généralement attribuée au contribuable par sa propre déclaration, si difficile à vérifier avec exactitude sans atteindre à un degré d'inquisition vraiment insupportable. Pour les revenus stables, au contraire, la dissimulation est, ou bien contenue dans des limites assez restreintes, comme c'est le cas pour la propriété foncière, ou bien même impossible avec le système actuel de perception. De plus, les revenus immobiliers ont à supporter certains frais dont la déduction s'imposerait au même titre que la modération réclamée en faveur des profits, et pourtant elle est rarement et incomplètement faite. Il en résulte que la pratique se rapproche très approximativement du principe, d'ailleurs juste en soi, qu'invoquaient les réformateurs de 1851 et de 1861.

On peut encore opposer aux systèmes préconisés par MM. Hume et Hubbard une objection qui a sa valeur et que nous trouvons formulée dans le rapport des commissaires du Revenu intérieur pour 1869. « Ce sont là, disent ces hauts fonctionnaires, des systèmes trop compli-

qués pour être employés avec succès par l'administration. Après mûr examen, nous pensons que le système actuel est le seul qui permette de lever régulièrement, dans ce pays, une taxe assise sur la propriété par l'intermédiaire du revenu. »

III

Nous avons indiqué déjà qu'en 1842 sir Robert Peel, obligé de recourir à l'*income tax*, rétablit purement et simplement le système d'assiette et de perception adopté en 1798 par Pitt, qui, lui-même, l'avait emprunté à la *land tax* et aux impôts directs (*assessed taxes*). Ce système était assez compliqué et incommode; quelques lois subséquentes l'ont amélioré à certains points de vue, mais le fonctionnement de cette machine vieillie est resté lourd et lent.

L'*act* 4 de Guillaume et Marie organisant l'impôt foncier (*land tax*) disposait que les répartiteurs de cette contribution seraient nommés par le Parlement, dans la forme législative ordinaire, c'est-à-dire par des *acts* votés de temps en temps selon les besoins. Avec le temps, la pratique a simplifié cette méthode beaucoup trop solennelle, mais ici encore le principe a subsisté. Les répartiteurs ou commissaires (*commissioners*) en exercice forment pour chaque district une liste de personnes capables de remplir ces fonctions (il faut posséder un revenu de 100 livres ou 2,500 francs au moins en biens-fonds, à titre de propriétaire ou de fermier). Sur l'acceptation des intéressés, la liste est remise aux députés de la circonscription, qui la transmettent au secrétaire (*clerk*) de la Chambre des communes. La publication de cette liste dans la *London Gazette* par les soins du *clerk* suffit pour donner titre aux personnes désignées (32 et 33 Vict., c. 41).

Les répartiteurs ou commissaires locaux pour l'*income tax* sont pris ensuite parmi les répartiteurs de la *land tax*, qui doivent, dans chaque district, désigner sept d'entre eux pour remplir les fonctions de commissaires généraux, plus sept suppléants. De temps en temps, les commissaires du Revenu intérieur convoquent des répartiteurs de la *land tax* et les invitent à compléter les listes de suppléants. Les commissaires généraux pour l'*income tax* doivent posséder un revenu de 200 livres au moins. Ils désignent pour les aider un certain nombre de contribuables possédant au moins 100 livres de revenu, qui prennent le nom de répartiteurs ou commissaires supplémentaires (*additional commissioners*), et des agents rétribués (*clerks*) chargés de la comptabilité.

Enfin, l'*act* 5 et 6 Victoria, c. 35, de 1842, a institué près du *Inland revenue board* des fonctionnaires qui, sous le nom de *special commis-*

sioners, sont appelés à remplir, sur la réquisition du contribuable, toutes les fonctions des agents locaux indiqués plus haut. On peut éviter, en les employant, l'inquisition des voisins et concurrents désignés pour asseoir la taxe. En les créant, la loi de 1842 visait principalement les contribuables rangés dans la cédule D (commerce et industrie) [1]. Mais d'ailleurs tous les assujettis sans exception peuvent en appeler auprès de ces fonctionnaires de la décision prise à leur égard par les asséeurs ordinaires, et, si cette seconde résolution ne les satisfait pas encore, il leur est loisible d'aller, en dernière instance, près du *Inland revenue board* lui-même. En Irlande, les répartiteurs contribuables n'existent même pas; les commissaires spéciaux assistés par des inspecteurs font toute la besogne. On peut réclamer d'eux un second examen avec appel final près de l'*assistant barrister* du comté. Dans tout le Royaume-Uni ils sont seuls chargés d'établir les cotes relatives aux chemins de fer et aux valeurs étrangères.

Dans chaque district, la mise à exécution des lois relatives à l'*income tax* incombe aux commissaires généraux, ainsi que la nomination des agents inférieurs. En ce qui concerne l'assiette de l'impôt, leur tâche se réduit à établir les cédules A et B (les autres étant assises à peu près uniquement sur des chiffres fixes, comme les traitements, les coupons de rentes, etc., ou sur les déclarations des contribuables, comme les profits du commerce et de l'industrie). Mais, à titre de juges d'appel, ils reçoivent les réclamations relatives à la cédule D, dont les rôles sont dressés par les commissaires supplémentaires.

Tous les trois ans, on fait ce que nous appellerions volontiers une revision générale de la matière imposable comprise dans les cédules A et B (*assessment*). Les répartiteurs font remettre dans toute maison d'un revenu annuel minimum de 10 livres (250 fr.) une formule ou déclaration que le contribuable doit remplir en y indiquant la valeur locative des locaux et biens occupés, et retourner dans les vingt et un jours. Cette déclaration (*return*) est obligatoire. La distribution des formules étant annoncée par voie d'affiches et autres moyens de publicité, chacun est présumé instruit et doit agir en conséquence, quand bien même il aurait été victime d'un oubli de la part des distributeurs. La sanction consiste en une amende de 50 livres (1,250 fr.) infligée aux contrevenants. Ces formules une fois remplies sont rendues aux répartiteurs, et les réclamants en décharge ou réduction sont pourvus de feuilles spéciales. Ajoutons immédiatement

1. En 1869, 2388 cotes sur 380 000, montant à 8 526 000 liv. sur 140 000 000 de liv. environ, ont été établies par les *special commissioners*. Leur intervention est donc beaucoup moins réclamée qu'on ne pourrait le supposer *a priori*.

que ces revisions triennales ne donnent pas lieu à une cote fixe. Chaque année on peut les examiner à nouveau et les modifier selon l'état présumé des revenus auxquels chacune d'elles s'applique.

Pour établir le revenu imposable, les répartiteurs prennent en considération trois choses : 1° la déclaration du contribuable ; 2° sa quote-part dans la taxe des pauvres; 3° leurs propres appréciations. Ils modifient à leur gré les chiffres de la déclaration, et, à son défaut, fixent eux-mêmes la cote du défaillant, en prenant comme base le taux de la taxe des pauvres. Et comme ce taux est généralement établi sur le pied de 20 p. 100 au-dessous du revenu vrai des diverses natures de propriétés, les assesseurs ont soin d'en tenir compte et de redresser d'autant la cote à fixer. Toutes terres, maisons, fermes, tous héritages et droits afférents à la propriété immobilière, doivent être estimés en revenu; l'*act* (5 et 6 Vict., c. 35, s. 70) admet un dégrèvement pour les périodes de non-occupation des maisons d'habitation mises en location, mais non pas pour les terres. (La crise agricole a fait adoucir dans la pratique cette règle rigoureuse pendant les dernières années.)

Les cotes ainsi préparées sont soumises à un premier examen par des agents du fisc appelés contrôleurs (*surveyors*). Les commissaires du district les revêtent ensuite de leur approbation après correction s'il y a lieu. Elles passent une seconde fois sous les yeux du contrôleur, qui les confronte avec le précédent rôle, puis le *clerk* ou agent comptable du district en expédie des extraits (*notices of charge*) qui servent d'avertissement aux contribuables. Le délai d'appel devant les commissaires généraux s'ouvre aussitôt. En cas de remise, le rôle est corrigé par le *clerk* avec visa des commissaires. Nous avons vu précédemment que l'appel peut aller jusqu'au bureau du Revenu intérieur (*Inland revenue board*), qui est l'office central des impôts territoriaux. Le contribuable peut réclamer une expertise s'il le juge utile; la décision de l'expert règle alors le montant de la cote.

En cas d'omission, le contrôleur peut établir une cote par voie de surcharge. Il peut même augmenter une cote quelconque dans les trois mois qui suivent la confection des rôles si elle lui paraît insuffisante, sauf le cas où cette cote a déjà fait l'objet d'un appel régulièrement tranché.

L'organisation que nous venons de décrire fonctionne communément en Angleterre, mais elle subit quelques modifications de détail en Écosse et en Irlande. Il en résulte des différences assez importantes que nous devons signaler.

En Écosse, il a fallu confier aux contrôleurs les fonctions de répartiteurs paroissiaux, les contribuables ayant à peu près unanimement

refusé de remplir ces fonctions, faute d'une rémunération suffisante. Nous verrons tout à l'heure d'où provient cette rémunération. Pour la même raison, on a dû remettre la perception aux agents du timbre ou de l'excise.

En Irlande, l'office des commissaires généraux est rempli — nous l'avons indiqué déjà — par les commissaires spéciaux, qui sont des fonctionnaires. Les contrôleurs remplacent les répartiteurs paroissiaux. Enfin, chose très importante, les cotes ne sont pas établies, comme en Angleterre, sur la pleine valeur du revenu annuel, mais bien sur la base indiquée pour la taxe des pauvres, base qui se maintient à 20 p. 100 au-dessous du revenu réel. D'autre part, l'estimation de la portion imposable du profit des fermiers est fixée sur la moyenne de un tiers de la rente payée au propriétaire, tandis qu'en Angleterre cette moyenne va jusqu'à la moitié de la rente. L'Écosse jouit également de ce double avantage, qui se justifie par une différence notable dans la condition de la propriété dans les trois parties du royaume. Cette différence porte à la fois sur la valeur et sur le rendement moyens du sol, qui sont supérieurs en Angleterre. Les méthodes de culture y sont aussi plus perfectionnées, les fermes plus étendues, la concurrence entre les fermiers moins excessive et leurs baux généralement mieux assurés. On peut donc considérer le revenu moyen des landlords et des fermiers anglais comme plus élevé et plus sûr à la fois que celui de leurs confrères écossais et irlandais.

Quand on veut obtenir remise ou réduction, il faut fournir la preuve de l'état réel de son revenu. Dans beaucoup de cas, comme l'impôt est prélevé sur le revenu avant l'arrivée de celui-ci entre les mains du propriétaire (par exemple : une rente foncière ou sur l'État, un loyer, un dividende), il y a lieu à réclamation pour exemption ou réduction. Après contrôle, le trésor rend le trop perçu (*repayment*); ce mode de procéder donne lieu à un travail considérable (*immense amount of labour*), par suite du nombre des réclamants, qui dépasse 100,000 par année.

L'Angleterre a ainsi résolu — en apparence tout au moins — le problème si ardu que nombre d'esprits éminents discutent encore en France. Notre impôt foncier est un impôt de répartition; son inégalité et ses criantes injustices sont connues et signalées depuis longtemps. On a fait divers efforts pour les atténuer, aucun régime ne saurait se flatter justement de les avoir fait disparaître. Cet insuccès a inspiré à quelques personnes l'idée qu'un remède héroïque pouvait seul guérir un mal aussi invétéré, et que la substitution du régime de la quotité à celui de la répartition fournirait précisément le topique désiré. Bonne ou mauvaise, cette proposition, qui du reste n'est pas

neuve, a toujours été vivement combattue, et parmi nos économistes financiers contemporains elle compte beaucoup d'adversaires. La présente étude ne nous paraît pas faite pour les déterminer à changer d'avis. Résumons nos impressions à ce point de vue.

L'income tax est un impôt de quotité. En ce qui concerne spécialement la propriété foncière, la déclaration périodique du contribuable forme la base d'appréciation d'après laquelle on fixe le revenu imposable, mais cette base est livrée à la libre appréciation des agents de répartition. On admet que ces agents atteignent dans leurs calculs un degré d'approximation suffisant pour que les inégalités n'arrivent pas jusqu'à la criante injustice. Dans un pays où la propriété est condensée en grandes masses, où les petits revenus sont d'ailleurs exemptés ou largement modérés, il est très possible que les erreurs en plus ou en moins soient réduites au minimum et comme nombre et comme chiffre. Pourtant, il nous semble impossible de les éviter, et, dans la pratique, on les évite si peu que les réclamations sont nombreuses dans toutes les cédules. Or, si un gros propriétaire peut supporter sans s'en apercevoir ou sans prendre la peine de réclamer une petite surtaxe née d'un vice de répartition, il n'en serait nullement de même pour le possesseur d'un faible revenu, pour le simple paysan exploitant, que la taxe foncière n'épargne point chez nous. Avec notre système de propriété, les opérations étant plus nombreuses, plus compliquées, plus nombreuses aussi et plus graves seraient les erreurs, les inégalités, parce que leur poids constituerait une charge proportionnellement plus lourde pour le petit contribuable que pour le riche *landlord.* On souffrirait donc en France beaucoup plus qu'on ne souffre en Angleterre sous le régime actuel, et il y a bien des chances pour que cette souffrance soit au moins égale à la gêne résultant aujourd'hui du régime de la répartition.

D'un autre côté, comment accueillerait-on en France cette inquisition périodique à laquelle l'Angleterre a eu tant de peine à se faire, qu'elle subit encore plutôt qu'elle ne l'accepte? C'est là une question qui a son importance au point de vue pratique. Quelles réclamations n'a-t-on pas formulées contre les rigueurs de l'administration des impôts indirects? Que serait-ce si ses procédés inquisitoriaux pénétraient dans toutes les branches du revenu public! Les abus de fiscalité ont leurs dangers, les étendre ne nous paraît pas constituer précisément un progrès. Nous croyons qu'il faut au contraire renoncer le plus possible aux procédés gênants et humiliants pour le contribuable. Le système de la quotité, excellent lorsqu'il s'applique à une base facilement constatée, n'a plus la même vertu quand la matière imposable ne peut être estimée qu'approximativement. Dans ces

conditions, l'introduction chez nous des procédés anglais n'aurait, croyons-nous, aucune efficacité, et le résultat serait, selon toute apparence, non pas de faire disparaître les inégalités, mais seulement de les déplacer.

IV

Examinons maintenant les procédés de perception.

En principe, la perception de l'*income tax* est également remise aux contribuables. Dans la pratique, les personnes désignées comme répartiteurs paroissiaux pour la *land tax* remplissent également les fonctions de collecteurs, à raison de deux agents par paroisse (ou plus selon les besoins), et, pour éviter la multiplicité des fonctions et des démarches chez le contribuable, on leur remet en même temps la perception des taxes directes et de l'*income tax*. Ces fonctions ne sont pas gratuites; une indemnité de un penny et demi par livre (0,60 p. 100) sur la recette réalisée est attribuée aux collecteurs [1].

Cette organisation rappelle assez exactement celle de l'ancienne *taille* française et offre, comme elle, ce grave inconvénient que les mêmes personnes sont en définitive chargées de la répartition et de la perception de l'impôt. Mais le système anglais présente des organes de contrôle dont le caractère tout moderne vient corriger dans une certaine mesure les dangers et les défaillances de cette antique institution.

Lorsque la taxe a été léclarée exigible (à partir du 1er janvier, 32 et 33 Vict., c. 14, s. 8), le collecteur, muni d'une expédition des rôles, se présente personnellement chez le contribuable pour le recouvrement. En cas de non-payement, il laisse un bulletin ou avertissement (*notice*) indiquant la somme due, le lieu et l'heure où l'on peut payer; il n'est pas tenu de faire une seconde démarche personnelle.

Si le payement n'est pas effectué « dans un délai raisonnable » (43 Geo. 3, c. 99, s. 33), le collecteur est autorisé à opérer une saisie dont il conserve le produit, aux frais du contribuable, pendant quatre jours pleins. Passé ce délai, la vente a lieu après confirmation de la saisie. En cas de changement de résidence, les termes échus suivent pour ainsi dire le contribuable; les commissaires de son nouveau district reçoivent un extrait du rôle et font procéder au recouvrement comme pour une cote locale. Ceci ne s'applique pas, bien entendu, à

1. En cas d'insuffisance de cette rémunération par suite du faible rendement de la taxe, elle peut être portée jusqu'au double par décision du bureau du Revenu intérieur.

la cédule A, qui vise exclusivement une matière imposable fixe par sa nature.

On a dû prendre aussi des mesures préventives contre l'infidélité des collecteurs, qui pourraient, ou bien conserver trop longtemps entre leurs mains les deniers perçus, ou bien dissimuler tout ou partie de certaines cotes. Voici la méthode employée pour éviter de tels abus. Quinze jours avant la mise en perception, le *clerk* du district envoie au receveur de la circonscription (*Receiving officer* [1]) un état des sommes à recouvrer dans chaque paroisse, et dès lors le collecteur en est constitué comptable. S'il néglige de procéder à la perception, ou de verser les fonds entre les mains du receveur au fur et à mesure des recettes, le collecteur peut être traduit devant la cour de l'Échiquier et condamné à une amende qui va jusqu'à 5 0/0 du montant du rôle mis à sa charge, Pour les cotes irrécouvrables, le collecteur en dresse deux listes, l'une comprenant toutes les personnes qui ont refusé ou omis de payer leur contribution, l'autre celles qui sont devenues insolvables ou qui ont quitté la paroisse, ainsi que les remises et réductions survenues depuis sa prise en charge, et les maisons dégrevées pour défaut de location. La sincérité de ces listes est d'abord affirmée par serment, puis vérifiée par le contrôleur, qui envoie à chacun des contribuables signalés comme défaillants un avis (*default letter*) réclamant payement immédiat. D'autre part, le collecteur doit donner reçu pour toute somme encaissée, à peine de 10 livres d'amende. De cette façon, les agents de recette ne peuvent dissimuler longtemps des irrégularités mêmes légères.

Si le collecteur venait à détourner tout ou partie de la recette, la paroisse entière serait soumise à une nouvelle répartition pour reconstituer ou parfaire sa contribution. Une loi de 1854 a permis aux commissaires du revenu intérieur d'exiger caution des collecteurs quand ils le jugent utile; mais, dans ce cas, la responsabilité collective de la paroisse disparaît. Du reste, cela ne se fait guère que pour les perceptions considérables.

En définitive, le collecteur, ayant terminé ses opérations sous la surveillance directe du contrôleur, doit en envoyer le relevé aux commissaires généraux du district. Le *clerk* dresse deux états indiquant le relevé par paroisse : 1° des décharges et réductions; 2° des cotes arriérées. Ces états sont soumis à l'examen d'un inspecteur (*inspector*) attaché au *Inland revenue board*, lequel est, en outre, chargé de veiller au recouvrement de celles de ces cotes dont on peut espérer tirer quelque chose.

1. Ce fonctionnaire est ambulant, et passe successivement dans les paroisses à l'époque fixée pour la perception.

Les receveurs transmettent les deniers à la banque d'Angleterre ou à ses succursales [1], soit directement, soit par l'intermédiaire de banques privées admises à faire ce service; celles-ci font habituellement leurs remises à la Banque au moyen de traites (bills) à dix jours. Ces agents sont en même temps obligés de fournir, sous la surveillance des contrôleurs, une série de pièces comptables qui servent de contre-partie aux états dressés par les collecteurs. Le contrôleur lui-même envoie à l'office central le tableau des arriérés pour chaque paroisse, et sur cette indication les inspecteurs commencent leurs opérations.

Ce système, que les Anglais eux-mêmes trouvent compliqué et anormal (*complicated and anomalous*), peut donc se résumer ainsi :

1° Répartition et perception par des agents locaux, tout à fait indépendants de l'administration, mais agissant sous son contrôle direct.

2° Obligation pour l'occupant de déclarer le loyer ou la rente qu'il paye ou est censé payer.

3° Le revenu imposable est librement apprécié par les répartiteurs, sauf un double appel et un double contrôle qui s'exercent : pour l'appel, 1° devant les commissaires généraux, 2° devant le bureau central du revenu intérieur; pour le contrôle, 1° par les mêmes commissaires, 2° par les contrôleurs et inspecteurs administratifs.

4° L'impôt est perçu sur le revenu pris à sa source. Par exemple : le locataire paye la taxe afférente à la maison qu'il occupe et en retient le montant sur son loyer; le patron acquitte la quote-part de ses employés et réduit d'autant leurs salaires; la Banque déduit l'impôt sur les rentes d'État qu'elle sert, et les compagnies diverses font de même pour leurs intérêts et dividendes, aussi bien que le débiteur d'une rente foncière, d'une créance quelconque portant intérêt. Seuls, le propriétaire occupant, le commerçant, l'industriel payent directement, puisque leur revenu ou profit est réalisé sans intermédiaire.

Il résulte des trois premiers points que la gestion de l'impôt est remise à deux agences parallèles : l'une locale, libre et temporaire, avec des agents actifs rétribués selon le mode ancien des remises proportionnelles; l'autre centralisée, bureaucratique, avec un office central (*Inland Revenue board*) et des agents de contrôle, d'inspection et de recette revêtus du caractère administratif.

1. On sait qu'en Angleterre la Banque est chargée du service de trésorerie.

V

Nous avons étudié le développement historique de l'*income tax*, ainsi que le mode de répartition et de perception de cet impôt, toujours en nous plaçant au point de vue exclusif de la propriété foncière. Examinons maintenant la constitution intime et la situation économique actuelle de cette même propriété, afin d'arriver à nous rendre compte aussi exactement que possible de la charge relative qu'elle supporte.

L'Angleterre est un pays de grande propriété, mais non pas de grande culture. Selon M. Shaw-Lefevre, qui fait autorité chez nos voisins, une bonne moitié de la surface cultivée est divisée en fermes de moins de 80 hectares. On y trouve 330,000 exploitations comprenant moins de 20 hectares, et 8 hectares en moyenne. L'Irlande est encore plus divisée au point de vue de la culture. Selon le *Reform Almanac* pour 1882, on trouvait en Irlande, en 1861, environ 502,000 *holdings* ou exploitations contenant en moyenne 31 acres (12 h. 40). Un document plus récent enregistre 574,000 exploitations détenues par 527,400 occupants (1880), qui se partagent environ 6 185 900 hectares de sol cultivé. La répartition en est curieuse : 114 905 exploitations ne dépassent pas 5 acres (2 h.); 370 776 mesurent de 2 hectares à 20 hectares; 78 642 contiennent de 20 à 80 hectares; 9899 seulement dépassent 80 hectares. En d'autres termes, 485 681 exploitations ne mesurent pas plus de 40 hectares et 88 541 seulement dépassent cette étendue [1]. Un mémoire soumis au congrès agricole de Paris en 1878 par M. le capitaine Craigie, au nom de la *Société royale d'agriculture* de Londres, estimait à un million environ le nombre des fermiers dans le Royaume-Uni, dont 530 000 pour l'Irlande. Tous ces chiffres sont assez concordants. D'ailleurs cette situation n'est pas nouvelle. Selon M. de Fontpertuis [2], il y a quatre-vingts ou quatre-vingt-dix ans, l'étendue la plus ordinaire des fermes anglaises était d'une centaine d'acres, soit 40 hectares. Il est donc permis de dire qu'au point de vue de l'exploitation la répartition du sol n'a guère changé depuis l'établissement de l'income-tax.

Quant à l'état de la propriété, une enquête récente, faite sur l'ordre

1. *Miscell. statistics*, 1883.
2. *Journal des Econom.*, janv. 1876.

du Parlement, a fourni sur cette question des renseignements précieux et intéressants. Au mois de février 1872, un grand propriétaire, le comte de Derby, demanda dans la Chambre des pairs qu'une enquête fût ouverte sur la situation vraie de la propriété dans le Royaume-Uni. « Il s'élève de temps en temps dans le public, disait le noble lord, une grande clameur contre ce que l'on nomme le monopole de la terre. On se livre aux exagérations les plus déraisonnables et aux calculs les plus faux touchant le nombre des personnes qui détiennent actuellement le sol. On fixe ce nombre à 30 000 au plus, or j'estime qu'elles sont dix fois plus nombreuses ! »

L'enquête ainsi proposée fut faite et ses résultats consignés dans quatre gros volumes que l'on a baptisés du nom un peu prétentieux de *New Domesday Book*, en souvenir du registre fameux ouvert par le Conquérant pour y tracer la liste des biens attribués aux envahisseurs normands. Au premier abord, l'enquête semble donner grandement raison à lord Derby, puisqu'elle a enregistré non pas les 30 000 monopoleurs du sol de John Stuart Mill et de Bright, ni même les 300 000 honnêtes propriétaires du comte de Derby, mais bien 1 173 724 *landowners*. Mais ce chiffre ne peut être accepté que sous bénéfice d'inventaire. En premier lieu, on relève des erreurs et des multiples emplois assez nombreux. En second lieu, 852 438 de ces *landowners* ou propriétaires de terres possèdent moins d'un acre (40 ares) de terrain en moyenne, et ensemble 188 413 acres seulement. Il est évident que l'on a tenu compte ici des plus modestes jardins, des bouts de champ sans importance au point de vue qui nous occupe, et nous devons les laisser de côté, aussi bien que le sol bâti. Toutes ces déductions faites, il reste à peu près, selon Shaw-Lefevre, 200 000 propriétaires terriens dignes de ce nom, ainsi répartis :

5 000 possédant chacun en moyenne 10 000 acres ou 4000 hectares ;

65 000 possédant chacun en moyenne de 60 à 2 000 acres ou 24 à 800 hectares ;

130 000 possédant en moyenne 15 acres ou 6 hectares,

Et en les groupant à un autre point de vue :

Angleterre et Galles, 14 928 000 hectares, 26 762 000 habitants, 175 000 propriétaires ou 1 sur 150 habitants ; Ecosse, 8 000 000 d'hectares, 3 825 000 habitants, 8 000 propriétaires ou 1 sur 478 habitants ; Irlande, 8 400 000 hectares, 5 042 000 habitants, 17 000 propriétaires ou 1 sur 300 habitants.

D'après le capitaine Craigie, il faut compter 300 000 personnes possédant plus de 40 ares (1 acre) ; les 2/3 possèdent moins de 4 hectares, 1 sur 5 possède 40 hectares, ou plus. Après un dépouillement laborieux, les rédacteurs du *Financial Reform Almanac* ont dressé une liste de

2184 personnes, possédant ensemble 38,875,000 acres (15550000 hect.), soit la moitié de la superficie totale du Royaume-Uni, et sur ces 2184 personnes 421 détiennent 9,152,300 hectares, soit près du tiers de cette même superficie.

En résumé, si J. St. Mill et Bright fixaient à un chiffre trop bas le nombre des véritables propriétaires fonciers dans le Royaume-Uni, le calcul de lord Derby l'exagérait sensiblement. Voici maintenant quelles conclusions nous croyons pouvoir tirer de ces indications en ce qui concerne la répartition de la portion immobilière de l'*income tax*.

Nous venons de voir que 60 000 propriétaires seulement possèdent une superficie de 40 hectares. Or, étant donné que le fermage moyen d'un acre de terre atteint dans le Royaume-Uni 30 schellings, soit 93 fr. 70 à l'hectare [1], et, d'autre part, que l'exemption totale est accordée à tout revenu inférieur à 3750 francs, il en résulte qu'il faut posséder précisément 40 hectares pour atteindre cette limite (93-70 × 90 = 3 748 fr.). A ces 60 000 propriétaires nous devons ajouter, pour compléter la cédule A, les possesseurs de maisons, châteaux, bâtiments divers, les décimateurs. Leur nombre est fort difficile à fixer, puisque l'impôt est pris dans la main de l'occupant, ce qui donne lieu à un grand nombre de multiples emplois. Un document récent indiquait le chiffre considérable de 6 422 947 cotes (*separate properties*) [2] obtenues par ce procédé, dont 34 520 seulement donnaient un revenu inférieur à 10,000 francs. Mais ce chiffre comprend d'abord les 60 000 *landlords* indiqués plus haut, en outre les fermiers, locataires, débiteurs servant d'intermédiaires pour payer l'impôt, enfin les propriétaires de maisons occupant eux-mêmes leurs locaux. Il serait tout à fait impossible de distinguer dans la masse le chiffre de ces diverses catégories, et, en présence de données aussi incertaines, nous devons renoncer à supputer avec exactitude le nombre des contribuables rangés dans la cédule A.

Pour la cédule B, le compte est beaucoup plus facile à établir, puisqu'elle ne s'applique guère qu'à une seule catégorie de contribuables, celle des fermiers. En 1882-83, on y comptait 1 599 629 cotes (*separate properties*). Mais 1,137,828 de ces cotes jouissaient de l'exemption totale; il ne restait donc que 461,801 cotes assujetties, dont 20 623 avec modération. En tenant compte de quelques doubles emplois, on arrive au chiffre approximatif de 450 000 contribuables, qui est celui de l'administration anglaise elle-même.

1. Ces chiffres sont empruntés au *Reform Almanac* pour 1884.
2. On donne ce nom à toute taxe établie séparément pour la contribution des pauvres (*poor rate*). Le terme s'applique à toute portion divise du revenu, et par suite une même propriété peut donner naissance à un nombre très variable de *separate properties*.

Ceci posé, il nous reste à établir la statistique des divers revenus imposés, et celle du produit de la taxe. Mais nous présenterons auparavant quelques indications utiles sur les méthodes d'évaluation employées pour les deux cédules qui nous occupent.

D'après M. le capitaine Craigie, déjà cité, il existe une différence réellement énorme entre l'exactitude relative des évaluations dans les diverses cédules. Les profits du commerce et de l'industrie, dit-il, sont fixés sur les déclarations des contribuables eux-mêmes avec déduction des réparations aux locaux et à l'outillage, des dettes douteuses, des taxes paroissiales, des gages, salaires et frais divers. Pour la terre, au contraire, on ne tient pas compte de ces frais et charges, qui grèvent cependant le revenu agricole dans une très large mesure. Toute la rente de chaque hectare de la terre du pays, sauf quelques déductions strictement limitées et peu importantes, est incluse dans l'évaluation générale. Dans le deuxième paragraphe de cette étude, nous avons fait allusion à un discours prononcé par M. Gladstone en 1853, et consacré pour une grande partie à l'examen de la question qui nous occupe. Selon le ministre, on devrait réduire de 16 p. 100 le montant des évaluations brutes dans la cédule A pour obtenir un véritable revenu net. M. Gladstone établissait ainsi son calcul :

« L'entretien constitue une lourde charge pour la propriété foncière, surtout en qui concerne les maisons. Il faut compter les assurances, et aussi les frais d'actes, inévitables dans les affaires qui se rattachent à la propriété bâtie ou non. Il faut encore compter, sinon tous les frais d'administration, au moins une part égale à celle que vous allouez à tout négociant inscrit dans la cédule D, pour les employés, agents, intendants, dépenses de bureau, frais de recettes, etc. Il faut compter les arriérés de loyers, et aussi ce que l'on appelle les réductions de loyers, qui constituent une déduction effective du revenu. Que devrons-nous déduire à tous ces titres? Quelle déduction brute devrons-nous faire subir à ce revenu de 80 millions de livres que nous supposons perçu par les propriétaires de terres et de maisons? Je la fixe à 16 p. 100. Je ne pense pas que ce soit là une estimation inexacte; je suis certain que dans beaucoup de cas elle serait beaucoup trop modérée. Si 16 p. 100 constitue une réduction équitable, il est évident que nous devons réduire les 80 millions de livres assujetties à la taxe de 7 d. par livre, de la somme de 12 800 000 livres actuellement déduites avant que le revenu arrive dans la poche du propriétaire; et nous obtenons alors non plus 80, 000, 000 de livres de revenus, mais bien 67, 200, 000 qui payent une taxe montant à 2 333 000 livres. » (*Financial statement*, 18 avril 1853.)

Mais ce n'est pas tout. M. Gladstone pensait en outre que ce revenu

brut de 80 000 000 de livres, déjà réduit à 67 200 000 par les frais, laissait encore à peu près un quart de sa valeur aux mains des créanciers viagers et hypothécaires, soit 20 000 000 de livres. Le revenu net de la propriété foncière se trouvait ainsi réduit à 47 200 000 livres, payant non plus 2 333 000 livres, puisque les créances indiquées acquittent séparément l'income tax à raison de sept pence par livre (taux de 1853), soit à déduire environ 583 000 livres. Il restait donc à la charge du revenu immobilier 1 750 000 livres représentant un taux de 9 pence par livre ou 3 60 p. 100 environ, au lieu du taux légal de 7 pence ou 2 80 0/0.

La classe des fermiers a été jusqu'ici traitée avec plus de faveur. A l'origine de l'income-tax, ou plutôt pendant sa première période d'application, de 1803 à 1815, la base d'assiette était assez rigoureuse; elle atteignait pour l'Angleterre les 2/3 du fermage, pour l'Écosse et l'Irlande la moitié. Depuis 1843 on établit le revenu du fermier de la manière suivante. De la rente brute de la ferme, y compris les dîmes dont elle peut être grevée, on déduit d'abord un huitième, puis on opère les déductions générales prévues par l'*act* constitutif et les lois subséquentes, enfin on prend la moitié du reste en Angleterre, un tiers en Irlande et en Écosse, et le revenu net imposable se trouve ainsi fixé. Le capitaine Craigie estime à 38 p. 100 pour l'Angleterre, à 44 p. 100 pour l'Écosse, à 70 p. 100 pour l'Irlande la portion des loyers bruts qui échappe à la taxe. Le fermier peut encore réclamer une réduction en prouvant par sa comptabilité que ses profits sont inférieurs aux prévisions légales. Mais ce régime est peut-être à la veille de subir une modification importante. Le chancelier de l'Echiquier, M. Childers, l'a formellement dénoncé dans l'exposé financier fait par lui devant la Chambre des communes, le 30 avril dernier [1]. « J'ai soigneusement étudié, a dit M. Childers, la différence qui existe entre les charges supportées par les fermiers anglais, et celles des fermiers écossais et irlandais. Au taux de 8 deniers (3,20 p. 100), par exemple, les fermiers anglais payeront sur le pied de 4 deniers (1,60 p. 100) et les fermier écossais et irlandais seront taxés à 3 deniers (1,20 p. 100). Je suis autorisé à dire que cette différence ne peut se justifier qu'à titre d'arrangement approximatif et expéditif, quoique non tout à fait injuste. Mais bien qu'il ne puisse être établi sur des principes mathématiquement exacts, une réforme n'irait pas sans difficultés, et je ne vous en proposerai aucune pour la présente année. Mais je serais bien aise que les fermiers prissent en considération la suggestion que voici : pourquoi ne payeraient-ils pas, comme toutes les personnes engagées dans les

1. *Times* du 1er mai 1885.

affaires, sur la base de leur profit net, au lieu de payer sur une évaluation arbitrairement fixée d'après le fermage? »

M. Childers a prévu l'objection que l'on pouvait opposer tout d'abord à son projet. On me répondra, ajoute-t-il, que nos fermiers éprouveront bien des difficultés à établir leur revenu net, car ils n'ont guère l'habitude de tenir une exacte comptabilité de leurs opérations; mais n'oublions pas que le *bankruptcy act* le leur prescrit rigoureusement, sous peine d'être déclarés en contravention s'ils viennent à comparaître devant la Cour. Ils sont donc déjà avertis et persuadés de l'utilité qu'il y a pour eux à établir clairement leur situation.

Une telle réforme aurait pour résultat de faire disparaître ou à peu près la cédule B au profit de la cédule D. En effet, les fermiers seraient dorénavant assimilés aux commerçants et industriels en général, qui sont taxés, nous l'avons dit, sur leur profit net déclaré. Pour tenter les fermiers et les rendre favorables à sa proposition, M. Childers a employé un argument assez singulier, qui jette un jour nouveau sur le système employé pour l'assiette de l'*income tax*. « Si le fermier paye sous le régime de la cédule D, a dit le chancelier de l'Échiquier, il pourra porter appel non pas seulement, comme à l'heure actuelle, devant les commissaires locaux, *parmi lesquels il verra probablement figurer le squire ou le banquier*, mais encore devant les « special commissioners » qui sont ambulants, tout à fait étrangers à la localité, *et qui considèrent les affaires à un point de vue purement administratif.* Ceci, je crois, serait un avantage pour les fermiers, et j'espère que, d'ici l'an prochain, ils auront soigneusement examiné la question. » Nous avons enregistré déjà la critique portée contre la méthode actuelle par les commissaires du Revenu intérieur, qui la qualifient de compliquée et d'anormale. Ces paroles de M. Childers nous montrent qu'elle crée en outre des difficultés entre les diverses classes de contribuables, au moins parmi celles qui sont particulièrement soumises au régime primitif d'assiette par des asséeurs libres.

VI

Les revenus agricoles du Royaume-Uni se sont constamment accrus depuis le commencement du siècle, et l'échelle des évaluations fiscales a suivi ce mouvement en le constatant. En 1798, Pitt les estimait à 1 125 millions de francs; sur quelles présomptions s'appuyait-il pour fixer ce chiffre? Probablement sur les données fournies par la *poor tax* et les *assessed taxes*. Quoi qu'il en soit nous avons lieu de penser

qu'il était sensiblement trop bas. En effet, en 1815, après une longue période de guerre dont l'agriculture n'avait pas été sans souffrir dans une certaine mesure, on évaluait à 2 milliards 438 millions de francs l'ensemble net des revenus imposables dans les cédules A et B. Les cinq cédules réunies ne donnant net que 3 440 millions de francs, les revenus du sol représentaient à eux seuls les deux tiers de la matière imposable. Depuis, la proportion a changé par suite du développement incomparable dont l'industrie a bénéficié dans le cours de ce siècle. Voici du reste le tableau décennal du revenu agricole net depuis 1798, comparé au revenu net total des cinq cédules (en millions de francs) :

			A et B.	Cinq cédules.	Rapport 0/0.
1798	(estimat. Anglet. et Écosse.)		1 125	2 550	44
1815	(éval. offic.)	—	2 438	3 440	70
1843	—	—	2 744	5 121	53 1/2
1855	—	Roy.-Uni	3 641	6 692	54
1865	—	—	4 662	8 727	53 1/2
1875	—	—	4 740	12 456	38
1883	—	—	5 246	12 985	40 1/2

On remarquera que l'écart est très faible entre les évaluations des années 1815 et 1843. Ce fait tient à ce que les conditions de l'*income tax* étaient beaucoup plus rigoureuses en 1803-1815 qu'en 1843. Si nous considérions le chiffre brut des évaluations de 1843 (3551 millions de francs), lequel est très comparable au chiffre net de 1815, nous verrions la proportion s'établir à un chiffre mieux en rapport avec les résultats des périodes suivantes. Autre remarque : l'écart entre les deux années 1865 et 1875 est très faible pour les deux cédules A et B, très marqué au contraire sur l'ensemble. Ceci tient à deux causes. D'abord les évaluations relatives aux mines, carrières, chemins de fer, canaux, etc., ont été transportées à la cédule D en 1866 (812 millions de francs). En second lieu et depuis la même époque, on déduit des évaluations brutes les revenus exemptés, d'où une différence en moins sur la période antérieure.

La proportion entre les deux cédules A et B a subi une modification plus profonde encore. Sous l'empire des conditions rigoureuses de 1803, les revenus étaient saisis depuis 60 livres (1500 francs), et l'on descendit même jusqu'à 50 livres (1250 francs) en 1806 pour les revenus immobiliers. Depuis 1843, les petits revenus ont été traités avec une faveur croissante. Or, nous avons vu précédemment qu'en moyenne le Royaume-Uni est un pays de petites fermes ; il en résulte que la plupart des fermiers échappent à l'impôt ou ne payent qu'une

faible cote. Voici d'ailleurs le tableau de proportion des évaluations pour les deux cédules A et B (en millions de francs) :

		Cédule A.	Cédule B.	Rapport 0/0.
1815	Revenu net.	1 480	957	64,6
1843	—	2 143	601	28
1855	—	2 888	753	26
1865	—	3 517	895	25,4
1875	—	3 784	956	25,2
1883	—	4 376	870	19,8

La proportion p. 100 du revenu imposable de la cédule B, par rapport à la cédule A, est allée constamment en décroissant. En effet, par suite des exemptions et modérations accordées aux petits revenus, le progrès du profit de l'exploitant se trouvait mis à l'abri du fisc par la médiocrité des chiffres individuels de ce profit. La propriété, qui est au contraire concentrée en grosses fortunes, profitait beaucoup moins de ces avantages et suivait un mouvement d'ascension assez régulier, immédiatement saisi par le fisc.

Le produit de l'impôt a naturellement suivi une marche analogue. En 1815, la cédule B donnait une somme égale à presque la moitié du rendement de la cédule A. Depuis 1843 il n'en est plus ainsi. Voici quelques chiffres intéressants (en milliers de francs) :

	Cédule A.	Cédule B.	Rapport 0/0.
1815	122 379	54 286	44
1843	62 505	8 364	13
1855	167 911	20 137	12
1865	94 154	10 684	11
1875	31 533	3 811	8
1883	118 528	10 058	8

Le rapport p. 100 de la cédule A à la cédule B a donc constamment fléchi depuis 1815. A cette époque il était d'ailleurs exorbitant. Imposer au profit très mobile du fermier une charge presque égale à celle de la propriété, constituait véritablement un insigne abus de fiscalité.

Le rapport qui existe entre les produits des cédules immobilières et le rendement total de la taxe présente lui aussi des points de comparaison fort importants. A l'origine, les deux premières cédules réunissaient à elles seules un produit égal à celui des trois autres ensemble. Plus tard cette proportion est rompue, à la fois par suite des progrès de l'industrie qui viennent gonfler la cédule D, et par le transport dans cette même cédule D des grandes exploitations minières et des

chemins de fer. Il résulte de ces faits le tableau suivant (en milliers de francs) :

		Céd. A et B.	Cinq cédules.	Rapport 0/0.
1815	Anglet. et Écosse.	202 485	391 058	51,9
1843	—	70 869	140 194	50
1855	Roy.-Uni	188 048	358 952	52,5
1865	—	104 840	206 465	50
1875	—	35 344	99 709	28
1883	—	128 587	337 882	38

Pendant de longues années la propriété immobilière a payé exactement la moitié de cet impôt parfois si lourd, mais à partir de 1865 le mouvement progressif des revenus du sol s'est ralenti sensiblement, tandis que les revenus industriels continuaient à se développer avec une rapidité merveilleuse. De 1865 à 1883, les évaluations des deux cédules A et B réunies ont gagné 1400 millions ou 39 p. 100 à peine, déduction faite des mines, carrières, chemins de fer, portés à la cédule D en 1866. La seule cédule D a vu ses revenus imposables monter de 2752 millions à 6027 millions, soit un accroissement de 3 275 millions ou 119 p. 100 (89,5 p. 100 en tenant compte de l'opération de 1866).

VII

Etudions maintenant l'impôt dans ses détails en concentrant notre attention sur les résultats d'une seule année.

En 1882-83 l'*income tax* était fixé au taux de 6 deniers 1/2 par livre (2,70 p. 100 environ); les revenus inférieurs à 150 livres (3750 fr.) étaient exemptés, et une modération de 120 livres (3000 fr.) venait en déduction des revenus inférieurs à 400 livres (10 000 fr.). Une évaluation nouvelle a été faite en cette même année pour les cédules A et B (la capitale exceptée), et elle a constaté comme suite de la crise agricole une réduction sensible des revenus imposables, au moins en ce qui concerne les terres. La diminution sur les évaluations brutes a atteint 5,43 p. 100 en Angleterre, 0,98 p. 100 seulement en Écosse; elle ne s'est pas fait sentir en Irlande où les évaluations sont restées stationnaires. Le comté qui présente la plus forte diminution est le comté de Lincoln (6 450 000 fr.). D'autre part la propriété bâtie a donné une augmentation de 3,55 p. 100 en Angleterre, de 0,45 p. 100 en Écosse, de 1,35 p. 100 en Irlande. Au point de vue spécial du fisc, la perte absolue se trouve ainsi compensée.

La cédule B a également souffert des effets de la crise agricole. Les

évaluations brutes ont été inférieures de 74 mlns de fcs à celles de l'année précédente. Cette réduction porte exclusivement sur la Grande-Bretagne, en Irlande la base imposable est restée stationnaire.

Les statistiques officielles estiment à 4 787 millions le revenu brut total enregistré dans la cédule A. Ce chiffre peut se décomposer ainsi :

Terres et objets assimilés	1 648 943,000 fr.
Propriété bâtie	3 118 192,000
Dîmes	6 395 000
Propriété imposée à 1/2 rente (Irlande)	2 322 000
Châteaux	3 698 000
Revenus fonciers divers	8 050 000
Total fr.	4,787,600,000

Il faut déduire de ce chiffre brut 411 104 000 francs qui se répartissent ainsi :

Pour la *land tax :* 12 789 000 francs. Tout propriétaire non racheté de la *land tax* peut faire déduire de son revenu brut le montant acquitté de cette contribution. On déduit de même : certaines taxes paroissiales montant à 30 863 000 francs; diverses menues sommes applicables à des besoins particuliers : constructions de digues, réparations aux églises, etc., pour 12 030 000 francs. D'autre part, les universités, hôpitaux, écoles, établissements charitables, les maisons non occupées, les terres dont le revenu est appliqué à de bonnes œuvres, jouissent d'une réduction totale de 68 950 000 francs. Enfin, il faut ajouter à cette liste : 1° les revenus inférieurs à 150 livres (3750 fr.), soit 260 197 000 francs; 2° la modération de 120 livres accordée à tous les revenus inférieurs à 400 livres; au total 21 344 000 fr.

Le revenu net ressort donc à 4 376 495 000 francs qui ont donné au taux de 6 deniers 1/2 par livre (2,70 p. 100) un produit nominal de 118 millions et demi de francs, et un produit net de 111 mlns.

La statistique de la cédule B est beaucoup plus simple. Nous la résumerons en quelques chiffres. Le profit brut issu de la culture proprement dite est évalué à 1 639 738 000 francs. L'industrie de l'élevage et le maraîchage y ajoutent 5 835 000 francs, soit en tout 1 645 576 000 francs. Les réductions sont limitées à trois articles : exemptions sur les revenus inférieurs à 150 livres : 664 751 800 francs, soit plus du tiers du chiffre brut. La modération de 120 livres emporte 108 956 800 francs. Enfin une petite somme de 1 486 000 francs est absorbée par des nombres fractionnaires dont on ne tient pas compte. Il reste 870 378 000 francs qui représentent la valeur fiscale nette des fermages dans le Royaume-Uni. Voici la répartition des deux chiffres brut et net pour les différentes parties du royaume :

1882-83.	Angleterre.	Ecosse.	Irlande.
Rente brute	1 206 724 800	189 321 600	249 529 000
Rente imposable	709 813 600	92 749 900	67 850 000

La réduction accordée aux profits inférieurs à 150 livres réduit les évaluations brutes de 50 p. 100 en Écosse, et de plus de 70 p. 100 en Irlande. Cette perte énorme est une démonstration nouvelle de l'extrême division des propriétés au point de vue de l'exploitation. En Angleterre, où la division est poussée moins loin, la réduction ne dépasse guère 33 p. 100.

Ce chiffre imposable de 870 millions n'est pas taxé en bloc et à un taux uniforme. Nous avons vu que le fermier est traité différemment, selon que son exploitation est située en Angleterre ou bien dans les deux autres parties du royaume. C'est sur le taux de l'impôt, et non pas sur la valeur imposable que l'on établit la différence. Il résulte de ce fait une triple taxe qui se répartit ainsi : en Angleterre, le droit étant de 6 deniers 1/2 par livre, le fermier doit le payer sur la moitié de son loyer ou fermage, sauf déduction d'un huitième; on obtient ce résultat en assujettissant la masse nette des fermages à une taxe de 7/8 de 3 deniers 1/4 par livre, ce qui représente exactement la proportion fixée par la loi. En second lieu, le propriétaire exploitant paye taxe entière à raison de 6 deniers 1/2 sur la valeur locative de sa propriété. Enfin, les fermiers écossais et irlandais sont taxés à 2 deniers 3/8. Ces données nous permettent de dresser le tableau suivant (1882-83) :

Profits taxés à :

		Angleterre.	Ecosse.	Irlande.
7/8 de 3 1/4 d. p. £	fr.	706 060 175	»	»
6 1/2 d.		3 753 425	169 175	1 025
2 3/8 d.		»	92 580 750	67 814 025

Lorsque le propriétaire voit sa ferme abandonnée, il peut demander une restitution de droit (*repayment*). En 1882-83 ces restitutions ont porté sur 51 617 acres (20 646 hect. 80) et coûté au trésor 34 350 francs. L'année précédente les chiffres étaient plus considérables (39 808 hect. 40 et 58 200 fr.).

VIII

Que devons-nous conclure, en résumé, de cette étude, au double point de vue des intérêts du fisc et de ceux de la propriété immobilière ? Ces intérêts sont solidaires au fond, et il convient d'examiner si

les amis trop zélés de l'*income tax*, ceux qui prétendent l'aggraver au détriment de la propriété foncière, ne tendent pas en dernière analyse à détruire la base de l'impôt et à désorganiser l'impôt lui-même.

Il s'est formé depuis un certain nombre d'années en Angleterre une ligue remuante et agissante (la *Financial reform association*), qui a juré une guerre à mort aux impôts indirects. Elle prétend faire retomber sur la propriété, et principalement sur la propriété immobilière, la presque totalité des charges publiques. Ces idées que l'on décore de l'épithète de démocratiques le sont en réalité fort peu, puisqu'elles tendent à reformer par en bas la classe des privilégiés aujourd'hui renversée partout de sa situation séculaire au sommet de la société. Il est bien vrai que, chez nos voisins, la concentration de la terre aux mains d'une classe restreinte et aristocratique, concentration qui confine au monopole, fournit aux réformateurs un argument toujours puissant sur l'esprit de ceux qui souffrent d'un tel état de choses. Mais nous ne devons pas nous arrêter, comme on le fait trop souvent, à ce seul côté de la question. Elle est des plus compliquées, et, avant de la résoudre, il faut l'examiner d'abord sous toutes ses faces et dans tous ses replis.

Nous avons vu déjà qu'en pratique, la propriété est plus lourdement frappée dans ses revenus par l'*income tax* que toutes les autres branches de l'activité nationale. Mais l'*income tax* ne constitue pas sa seule charge, loin de là. La plupart des autres impôts généraux du royaume lui incombent en notable partie, et le poids considérable des taxes locales pèse principalement sur les revenus du sol. Un auteur anglais, cité récemment par le *Bulletin de statistique* du Ministère des finances, a établi avec beaucoup de soin et de modération le tableau de celles de ces charges qui portent spécialement sur la terre. Selon M. Craigie, la propriété foncière paye la moitié des droits de succession; les deux tiers des droits de timbre; les trois quarts de la *land tax* (le reste est supporté par les maisons); plus du tiers des charges locales (taxe des pauvres, taxes de comté, de voirie, sanitaires, scolaires, etc.). Il faut ajouter à ce qui précède les taxes de consommation, que le propriétaire foncier paye pour lui et sa famille sans aucun allégement. Quel est le taux atteint par cet ensemble de taxes frappant à la fois les revenus et profits issus du sol? M. Craigie le fixe à 16 p. 100 au moins pour le propriétaire, à 12 p. 100 pour le fermier, tandis que la charge des classes moyenne et supérieure de la nation, prises dans leur ensemble, ne paraît pas dépasser 11 à 12 p. 100, et celle des classes ouvrières 7 p. 100. Notons en passant que la répartition des taxes locales étant fort inégale, la moyenne indiquée n'a qu'une valeur relative dont les chiffres absolus doivent s'écarter en

plus ou en moins selon les localités. En outre il ne faut pas oublier qu'une forte partie des 7 p. 100 attribués à la classe ouvrière est fournie par des consommations de nécessité secondaire, comme les spiritueux et le tabac. Ces chiffres sont très éloquents et montrent qu'en fait, s'il y a aujourd'hui privilège fiscal, au point de vue absolu c'est du côté des classes ouvrières qu'il réside. Tant que ce privilège ne dépasse pas une limite raisonnable, qui peut aller moyennement jusqu'au double de la taxe payée par l'ouvrier, la propriété n'a pas le droit de se plaindre. Les avantages de sa situation justifient cette différence, non pas qu'elle ait à payer, comme on l'a prétendu [1], une rançon annuelle et perpétuelle pour éviter les attaques ou pour racheter une sorte de défaut originel. Mais il est bien évident que la propriété donne à son possesseur une sécurité et un bien-être qui lui permettent de contribuer pour une plus large part aux dépenses publiques. Cela est juste aussi, car la propriété impose, en somme, à la collectivité, certaines charges particulières dont le poids doit lui incomber en dernière analyse.

Les chiffres de M. Craigie, s'ils sont exacts, et tout nous porte à les considérer comme tels, car ses calculs sont faits dans un ordre logique et établis sur des bases admises par les esprits les plus sérieux, ces chiffres nous montrent que le résultat indiqué plus haut est atteint. Il est même assez sensiblement dépassé en ce qui concerne la propriété foncière, qui semble payer plus qu'elle ne devrait le faire en bonne justice. Ceci n'est pas, d'ailleurs, une justification de l'état actuel de la propriété en Angleterre. Nous n'avons pas à résoudre ici une question agraire, mais une question fiscale, ce qui est bien différent. On veut augmenter l'impôt foncier afin de dégrever les taxes indirectes. Autrement dit, on propose de puiser davantage dans les poches de Jean pour laisser intactes ou à peu près celles de Pierre. Reste à savoir si une exagération nouvelle des impôts terriens ne rendrait pas insupportable le fardeau déjà si lourd de la propriété foncière, étant donné surtout qu'aujourd'hui, ses revenus sont stationnaires ou à peu près [2]. Mais ce n'est pas tout. Quel but prétend-on viser par l'accomplissement de cette réforme fiscale dont la terre devra acquitter tous les frais? En lui imposant une surcharge, on veut dégrever d'autant les classes pauvres qui ne payent que l'impôt indirect. Soit, pourvu toutefois que les classes pauvres profitent seules de ce bienfait, et ce n'est pas ici le cas. En effet, la décharge

1. Discours de M. Chamberlain, président du *Board of Trade*, 5 janvier 1885.

2. En Italie, le poids excessif de l'impôt foncier a fait abandonner un assez grand nombre de propriétés. Cf. le *Temps*, 22 mai 1885.

des taxes indirectes profitera largement à la propriété mobilière qui jouit, à peu de choses près, des mêmes avantages spéciaux que la propriété immobilière. Il faudra donc, ou bien lui imposer sa part légitime des charges nouvelles dont on prévoit la création, ou bien la faire participer sans condition aux avantages réclamés pour les classes ouvrières. Dans le premier cas, on risque de mettre le commerce et l'industrie dans une situation difficile; dans le second on étend au delà de toute mesure un privilège inique. Il ne pourrait sortir d'une telle réforme que l'appauvrissement général de la nation et la désorganisation des finances publiques, si on la faisait avec l'ampleur nécessaire pour lui permettre de produire tous ses effets bons ou mauvais. Elle est inutile et devient une simple réclame électorale si on la réduit à quelques modifications peu importantes des taxes indirectes.

A quoi faut-il attribuer ce mouvement singulier qui s'attaque avec une véritable violence aux revenus du sol? Au premier abord, volontiers on reconnaîtrait dans ces dispositions hostiles à la propriété foncière comme un écho des vieilles théories physiocratiques sur le rôle fiscal de la terre. Nous sommes loin cependant du XVIIIe siècle et de la période de minorité de l'industrie et du commerce. De nos jours les revenus mobiliers et les profits nés des affaires ont pris un développement qui les place au premier rang, bien au dessus des produits du sol. Une semblable erreur n'est plus permise, et les théories dangereuses de l'école réformiste anglaise se ressentent davantage de l'influence moderne des doctrines socialistes, que des idées surannées des physiocrates. Ces théories ont rencontré jusqu'ici un obstacle sérieux dans les préjugés séculaires des classes supérieure et moyenne contre l'impôt direct. En Angleterre il existe une vieille prédilection pour les impôts indirects, ou plutôt une aversion pour les impôts directs [1], que les partisans de la surcharge de l'impôt foncier auraient eu grand'peine à vaincre avec l'ancien état de choses. Mais la réforme électorale leur donnera prochainement, selon toute apparence, une influence prépondérante dont les conséquences ne se feront pas attendre. Il est possible que l'Angleterre, ce pays classique des idées économiques saines et fortes, nous donne alors le spectacle des expériences fiscales les plus aventureuses. Le parti radical s'y prépare dès aujourd'hui et trouve des apôtres au sein même du gouvernement.

Si les doctrines réformistes viennent à prévaloir chez nos voisins, l'*income tax* subira forcément des modifications profondes. Parmi les

1. Voy. J.-S. Mill, *Principes d'Écon. pol.*, II, ch. VI, § 1.

projets mis en avant par les novateurs, il en est un qui séduira d'abord l'école socialiste et qui emportera ses suffrages. Nous voulons parler de l'*income tax gradué*, véritable impôt progressif que M. Goschen, le chef des libéraux indépendants, a récemment combattu avec une éloquence et une force bien remarquables [1]. M. Goschen repousse absolument cette idée, non seulement parce qu'elle tendrait à l'émigration des capitaux hors du pays, mais encore parce qu'elle donnerait à une seule classe, mise par sa supériorité numérique en possession de la toute-puissance, la faculté de prélever l'impôt sur les autres classes plus faibles. Il en résulterait évidemment un dommage considérable pour la communauté tout entière.

En résumé, les questions d'impôt prennent chez nos voisins un caractère d'une gravité exceptionnelle, et la question de l'*income tax* figure parmi les plus imminentes. Il est à craindre que cet impôt, qui a joué malgré ses défauts un rôle si salutaire dans les finances publiques de l'Angleterre, ne devienne entre les mains du parti radical une arme de combat contre la richesse foncière, peut-être même contre la richesse prise dans son ensemble. Dans le premier cas, il pourra sortir de la réforme un dénouement arbitraire et violent de la question agraire, car la grande propriété, ruinée, s'émiettera bientôt sous le poids de l'impôt. Mais alors la base presque unique du revenu public s'effondrant, il faudra, ou bien revenir à l'impôt indirect, ou bien ruiner à son tour le petit propriétaire héritier du sol. Dans le second cas, l'émigration des capitaux, le ralentissement des affaires produiront à bref délai des résultats analogues. Il faut espérer pour l'Angleterre et pour la science que le parti radical, une fois maître de la situation, sera moins ardent, moins absolu en pratique qu'en théorie [2].

LÉON POINSARD,

Membre du Groupe d'économie politique
et de finances.

1. Discours d'Édimbourg, février 1885.

2. Ouvrages et documents consultés : *Report of the Commissioners of Inland Revenue for the Years 1856 to 1869 inclusive*. London, 1870, 2 vol. — *Public Income and Expenditure*, Return, 1869, 2 vol. — *Reports of the Commissioners of H. M. Inland Revenue*, 1881-85. — *Finance Accounts*, 1882-83, 1 br. — *Bulletin de statistique du Ministère des finances*, passim. L'auteur est en outre redevable de quelques précieux renseignements directs à M. E. Chapman, attaché au « Inland Revenue board ».

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

A. V. Dicey. — *The law of the constitution* (Macmillan), Londres.

M. Dicey s'est placé, dans ces études, à un point de vue qui n'est celui d'aucun de ses devanciers. Blackstone débite imperturbablement ses vieilles sentences juridiques sans prendre garde que toute réalité s'en est retirée et que d'autres rapports se sont établis entre les hommes et les choses. M. D. montre le vide de ce formalisme. Freeman se plaît à retrouver chez les Anglo-Saxons de la Grande-Bretagne et jusque chez les Germains du continent le prototype de la liberté politique; chaque progrès n'est à ses yeux qu'une restauration de ce lointain passé. Il ne voit pas qu'une telle liberté ressemble à celle dont parle Voltaire :

Le Sarmate à cheval l'embrasse avec fureur,

et qu'elle n'a rien de commun avec le savant système de garanties qui fait libres les peuples modernes. Tel autre commentateur recherche les principes abstraits de justice et d'égalité qui dominent la constitution. M. D. n'est et ne veut être ni le théoricien qui croit à la vertu des déclarations de droits, ni l'historien qui entend que toute chose ait sa cause dans les origines reculées de la nation et de la race, ni le jurisconsulte formaliste qui ne voit pas la caducité de ses axiomes surannés. Il observe, pense et parle comme un légiste praticien. Ce cadre limité et en apparence étroit le conduit à des vues extrêmement originales et à des jugements profonds sur la nature du droit public anglais.

Son premier soin est de distinguer deux natures de règles constitutionnelles, celles qui ont leur sanction devant les tribunaux, celles qui n'ont de garantie apparente et directe que l'autorité de l'opinion publique. Il appelle les secondes des *conventions*, il réserve aux premières le nom des *lois*. Ce sont les *lois* seulement qu'il se propose de considérer.

Deux principes dominent toute cette matière : la souveraineté du Parlement et l'empire du droit commun. Ils trouvent leur équivalent et leur expression la plus claire dans les deux propositions suivantes : Il n'y a rien au-dessus de la loi. — Personne n'échappe à l'action de la loi.

L'auteur fait voir que le Parlement anglais ne rencontre aucune autorité qui puisse lui résister légalement, aucune matière qu'il ne puisse régler souverainement par les voies de la législation ordinaire, aucune décision antérieure ou supérieure à laquelle il soit tenu de se conformer. Le nœud du système est qu'il n'y a pas, en Angleterre, de constitution distincte de la

loi ni de pouvoir constituant distinct de la législature. A cet égard, le droit public anglais est en contraste décidé avec le droit public de presque tous les États des deux continents. M. D. institue des comparaisons très intéressantes entre le Parlement, d'une part, et les corporations, qui ont un pouvoir subordonné de législation, les assemblées des colonies anglaises autonomes, le congrès des États-Unis, enfin les chambres françaises, particulièrement sous les constitutions qui contiennent une clause de revision.

Le législateur anglais exerce sans frein un pouvoir sans limites. Peut-être M. D. n'est-il pas assez sensible aux périls d'un système que d'excellentes mœurs publiques ont rendu jusqu'à ce jour inoffensif. L'Angleterre a du moins cet avantage que la loi une fois édictée lie tout le monde, à commencer par le gouvernement et ses agents. Le personnage administratif, l'acte administratif, considérés comme ayant titre à une protection particulière, les tribunaux administratifs, le contentieux administratif, considérés comme des moyens d'assurer cette protection, la hiérarchie administrative considérée comme un procédé pour évoquer la responsabilité jusqu'au niveau où elle se confond avec l'impunité, sont inconnus de l'autre côté de la Manche. Je renvoie au livre pour les curieux exemples que cite l'auteur. Les études sur la liberté individuelle, les libertés de discussion, de réunion et d'association sont des plus instructives. Il indique avec sagacité les deux idées radicalement différentes qu'on se forme du gouvernement, en France et en Angleterre. En France, on conçoit le gouvernement comme une sorte d'*être de raison* investi d'une mission *générale* d'intérêt public et qualifié par là pour obtenir des facilités ou des garanties exceptionnelles, et pour ainsi dire une *loi de faveur* dans l'exercice de son mandat. En Angleterre, le gouvernement est considéré comme un groupe concret d'individus préposés à certains services auxquels il ne peut être autrement pourvu, et soumis comme les autres à la loi et à la juridiction ordinaires. Les inconvénients n'échappent point à l'auteur. Le système découvre à ce point les fonctionnaires chargés de l'exécution qu'il la rend parfois impossible et que la loi se trouve énervée pour être trop complètement purgée de « privilegium ». Il n'en est pas moins vrai que la liberté anglaise n'a pas de garantie plus sûre, et on ne voit guère que la liberté en général puisse en avoir d'autre.

Dans un dernier chapitre, M. D. montre le lien qui unit entre elles les *conventions* et les *lois* constitutionnelles. Les conventions sont essentiellement des règles destinées à limiter la prérogative des pouvoirs et garantir qu'en dernière analyse la volonté de la nation sera exécutée. En apparence, la garantie est vaine, puisqu'il n'y a pas de sanction directe qui la rende efficace. Toutefois, qui sait aller jusqu'au fond des choses y découvre une sanction indirecte de la même nature que celle qui assure l'observation des *lois*. Par le seul fait que le Parlement ne vote que pour une année l'acte d'appropriation et l'acte qui consacre par des pénalités spéciales la discipline militaire, ni le roi ne peut se dispenser de convoquer annuellement les chambres, ni un ministère ne peut rester en charge contre leur gré, sans se mettre dans le cas d'enfreindre des lois positives et de tomber sous le

coup de la répression judiciaire. La plupart des *conventions* sont ainsi, au second degré en quelque sorte, sous la garde des tribunaux, comme les lois le sont au premier degré. La souveraineté du Parlement et l'empire d'une légalité qui est la même pour tous sont au fond de toutes les combinaisons qui protègent tant la souveraineté nationale que la liberté individuelle.

E. Boutmy.

Albert Sorel. — *L'Europe et la Révolution française*. Plon, in-8°, 1885.

Les historiens français de la Révolution n'ont accordé jusqu'ici, pour la plupart, que peu d'attention à la partie diplomatique de cette histoire, et ceux même qui s'en sont préoccupés n'ont pu, faute de documents authentiques, donner que des récits inexacts ou incomplets des négociations. L'ouverture au public des archives des Affaires étrangères a permis à M. Albert Sorel d'entreprendre de combler cette lacune. Tocqueville avait établi que la Révolution, en ce qui concerne les institutions, avait « innové beaucoup moins qu'on ne le suppose généralement » et n'avait fait qu' « achever soudainement, par un effort convulsif et douloureux..., ce qui se serait achevé peu à peu, de soi-même et à la longue ». Partant de cette vue, M. Sorel s'est attaché à démontrer que la diplomatie des différents gouvernements révolutionnaires n'était que la suite et le développement logique des traditions diplomatiques de la France de l'ancien régime; que les autres États de l'Europe n'avaient pas, soudain et par le seul contre-coup du choc produit par la Révolution, modifié leur politique séculaire, et que, s'ils avaient fini par accepter les idées de liberté et d'égalité que leur avaient apportées les Français, ils les avaient interprétées et modifiées suivant leurs traditions propres.

Le premier volume, paru récemment, est un exposé des mœurs politiques et des traditions diplomatiques de l'Europe au XVIIIe siècle. Les mœurs politiques, telles que nous les dépeint M. Sorel, sont détestables : la raison d'État justifie toutes les ruses et toutes les violences; on achète les secrets des États; on enlève leurs ambassadeurs; on fomente des révoltes dans les pays amis. Le principe de l'équilibre européen devient, ingénieusement appliqué, le prétexte et la justification des conquêtes. Toutes ces pratiques du XVIIIe siècle sont aussi celles de la Révolution, qui n'a rien fait qu'imiter et développer de récents exemples.

De même la diplomatie révolutionnaire continue la politique fondée par Henri IV et Richelieu. C'est aux Pays-Bas et vers le Rhin que la France doit s'étendre; la maison d'Autriche s'y oppose : on parvient à la vaincre en s'alliant contre elle aux petits princes d'Allemagne. La politique de Richelieu, bien entendue, était d'obtenir l'alliance des faibles contre le fort, de son temps l'Empereur, plus tard le roi de Prusse. Le « système autrichien » de Louis XV n'est au fond qu'une forme nouvelle du « système classique ». Mais le principe est mal appliqué; l'alliance autrichienne ne rapporte

que désastres et qu'humiliations. Le mécontentement sourd qui en résulte est une des causes les moins connues de la Révolution, et que M. Sorel a le mieux mise en lumière. La Révolution éclate, et aussitôt la réaction diplomatique commence : on recherche l'alliance prussienne, on déclare la guerre à l'Autriche. On croit ainsi rentrer dans la vieille tradition française, on ne fait que la fausser une fois de plus. On l'exagère. Ce que la prudence de l'ancien régime avait considéré comme un idéal presque irréalisable dont il fallait seulement tendre à s'approcher, devient, après les premiers succès, le programme politique des assemblées révolutionnaires; la guerre déclarée, on ne saurait faire de paix honorable qu'en acquérant les « frontières naturelles », et la République poursuit et obtient de l'Allemagne la cession de la rive gauche du Rhin.

L'Europe s'était coalisée contre l'ancienne monarchie pour l'empêcher de conquérir dans les Flandres; de même, elle se coalisa contre la Révolution. D'abord, il ne fut question que de rétablir le roi de France dans ses droits; mais la guerre ne garda pas longtemps ce caractère; bientôt les alliés parlèrent d'indemnités et de conquêtes. Ils rentraient dans les pures traditions du XVIIIe siècle.

Mais les gouvernements de l'Europe, stationnaires et vieillis, se trouvèrent en présence d'une nation à qui l'enthousiasme de la liberté semblait avoir donné une nouvelle jeunesse. Ce n'était plus un roi qui combattait contre d'autres rois, à la tête de soldats qui ne profiteraient pas de leur victoire; c'était une nation défendant des droits qu'elle avait conquis et voulait conserver contre des souverains qui prétendaient l'en dépouiller.

Beaucoup de Républicains croyaient n'avoir rien fait s'ils n'avaient prêché partout la liberté et l'égalité. Les peuples, mal préparés à recevoir ce nouvel évangile, ne le comprirent pas d'abord et le repoussèrent. Peu à peu, à l'entendre répéter, ils y prêtèrent l'oreille, y prirent goût, et enfin eux aussi parlèrent de liberté. Les Français imaginaient que partout on l'entendrait comme eux, que leurs principes, étant universels, seraient appliqués de même dans tout l'univers et que tous les peuples libres seraient frères : c'est en quoi ils se trompaient. Les peuples accommodèrent aux traditions de leur passé et aux nécessités du moment présent les principes de la Révolution française, et les interprétèrent à leur façon. Les Italiens, opprimés par l'étranger ou par leurs princes, acceptèrent la liberté avec enthousiasme; les Allemands de la rive gauche du Rhin ne retinrent pas leurs princes-évêques qui fuyaient devant les armées françaises. Mais quand les Français de Napoléon se furent installés à la place des Autrichiens en Italie et que les Allemands virent qu'ils n'étaient débarrassés de leurs gouvernements que pour tomber sous le régime de la conscription, Italiens et Allemands songèrent qu'on n'appliquait pas à leur idée les principes de liberté. Les Prussiens aussi les avaient appris, de même que les Espagnols et les Autrichiens, des Français qui foulaient leur sol; pour tous, le mot de liberté signifia haine de l'étranger.

Au moment où les principes de la Révolution pénétraient toute l'Europe, mais en se transformant au gré des traditions et des passions des peuples,

la Révolution, en France, « s'était arrêtée et figée, en quelque sorte, dans le despotisme militaire »; c'était Napoléon, ce n'était plus la nation française qui combattait; elle semblait avoir séparé sa cause de celle de son chef. C'est alors précisément que les principes de liberté et d'égalité, semés par toute l'Europe, portèrent leurs fruits : ils avaient réveillé, en 1792, la nation française; ils réveillèrent à leur tour les nations étrangères. L'Europe retourna nos propres armes contre nous; les nations coalisées succédèrent à l'alliance des princes et firent rentrer la France en 1815 dans ses limites de 1789.

RAYMOND KŒCHLIN.

Alfred Fouillée. — *La propriété sociale et la démocratie.* Paris, Hachette, 1884.

M. Fouillée dit dans sa préface que son livre a pour principal objet de montrer ce qu'il y a de faux dans les doctrines absolues sur la propriété. Également éloigné « *d'une étroite orthodoxie économique et des hérésies socialistes,* » il entreprend, à la suite de Stuart Mill, de Spencer, de Sumner Maine, de substituer aux théories exclusives l'analyse et l'étude scientifique, afin d'arriver à reconnaître et à concilier les nombreuses vérités que chaque système peut contenir.

Par son travail, l'homme crée une richesse qui lui appartient. Mais il ne faut pas croire que tout produit représente seulement l'activité et la pensée de l'ouvrier et soit uniquement du *travail cristallisé.* On ne fait rien de rien. Dans toute propriété matérielle, il est clair qu'il y a une matière fournie par la nature. Il est reconnu également que la valeur de cette propriété varie suivant certaines conditions ou influences qui dépendent du milieu et du travail social, de telle sorte que toute propriété renferme plusieurs parts. Notre part personnelle consiste dans la forme nouvelle par nous réalisée; mais la part de la nature et celle de l'humanité ne sauraient nous appartenir en propre et constituent le côté social de la propriété.

L'individualisme absolu et le socialisme absolu sont donc également faux, dit M. Fouillée. A côté de la propriété privée qui doit être respectée, l'État a le devoir de créer une propriété collective. La plus-value progressive des propriétés, qui résulte de l'accroissement des relations sociales et qui a donné au socialisme contemporain son principal argument, tournerait ainsi à l'avantage de la société entière et permettrait de remplacer peu à peu les charges de tous par des profits où tous seraient admis à participer.

Le premier usage que l'État devrait faire de la richesse collective serait la constitution d'un fonds d'assistance et d'assurance. Sur ce point cependant, on ne saurait inspirer au législateur une trop grande prudence. Sans partager les exagérations de Darwin sur les dangers de la charité, on doit reconnaître que, si elle a pour mission de rétablir une certaine égalité entre les hommes dans la grande concurrence pour la vie, elle peut arriver cependant, si elle est mal pratiquée, à favoriser la paresse, l'imprévoyance, la dégénérescence

de la race. On ne doit point pratiquer l'aumône, mais procurer du travail, et surtout encourager l'assurance qui a pour objet de garantir le capital humain contre la destruction prématurée par la mort et contre le chômage.

M. Fouillée distingue une deuxième forme de la propriété sociale, c'est le pouvoir politique qui s'exerce par le suffrage. Il faudrait que cette force fût équitablement répartie, au lieu d'être tout entière dans les mains de la majorité. Ce problème n'est pas moins difficile que celui de la répartition des richesses. Un parlement n'est pas un conseil purement consultatif; tout y tend à l'action. Or, si les opinions diverses peuvent être représentées dans la délibération, la décision soumet nécessairement le plus faible au plus fort. D'autre part, le suffrage universel, qui met en lutte la majorité et la minorité, oppose également la quantité à la qualité des suffrages. Les divers moyens proposés, soit pour assurer la représentation des minorités, soit pour tenir compte de la qualité des votes, ne semblent pas satisfaisants, et M. Fouillée croit trouver la meilleure solution dans l'éducation des électeurs.

C'est qu'en effet, le capital collectif est aussi de l'ordre intellectuel et moral. L'instruction est le produit du travail accumulé des siècles et, à ce titre, elle ne saurait constituer un droit de propriété individuelle. On peut même dire que, dans toutes les sociétés modernes, le capital intellectuel tend peu à peu à devenir la principale richesse commune. C'est un instrument de travail utile à toutes les professions; c'est aussi le corollaire de la puissance politique. Voilà pourquoi M. Fouillée voudrait voir tous les citoyens appelés à jouir du bénéfice de l'instruction, qui leur serait donnée gratuitement suivant un programme dont il expose le détail complet à tous ses degrés; l'on substituerait donc à l'ancienne formule du droit au travail celle plus moderne et plus pratique du droit à l'instruction.

En résumé, à côté de la propriété individuelle, il existe une propriété sociale qui comprend des capitaux, un pouvoir politique, un fonds d'instruction. Contrairement aux systèmes exclusifs qui voudraient voir disparaître, l'un la propriété individuelle, l'autre la propriété collective, M. Fouillée croit que ces deux modes de propriété doivent s'accroître simultanément sans se détruire, et que cet accroissement progressif est la condition même de la démocratie, qui prend pour but d'ouvrir l'accès du pouvoir et de la propriété aux supériorités naturelles, quel que soit l'homme et quelle que soit la classe où elles se produisent.

Edouard Eymond.

RÉUNIONS DES GROUPES DE TRAVAIL

Groupe d'économie politique et de finances. — Le groupe s'est réuni le 14 décembre 1885, sous la présidence de M. Léon Say. Il a été procédé dans cette séance à la répartition des travaux de l'année. M. Angot des Rotours étudiera le budget départemental; M. Colein-Dubusq, l'impôt sur les voitures publiques; M. Eymard, les droits de timbre sur les effets de commerce, chèques et billets de banque; M. Petit, les bons du Trésor en France et à l'étranger; M. Poinsard, le budget des chambres de commerce; M. Marcel Trélat, les modifications introduites dans la législation financière française en Alsace-Lorraine; M. Zolla, le budget des voies de communication. M. Léon Say indique les directions générales à suivre dans l'étude de ces divers sujets. Les membres du groupe rendront compte du résultat de leurs premières recherches dans la séance du 14 janvier 1886.

Groupe de droit public et privé. — Le groupe s'est réuni le 30 novembre et le 14 décembre 1885. M. Devillers étudiera l'organisation du Canada; M. Fauchille, la question des occupations de territoire au point de vue du droit international; M. Menant, les questions de propriété minière en Angleterre, aux États-Unis et en Allemagne; M. Merlin, la responsabilité des ministres au point de vue budgétaire; M. Meyer, les réformes introduites par le protectorat français en Tunisie; M. Morlot, la question de la naturalisation; M. Romieu, les conséquences qu'a eues en Belgique le rejet du principe de la séparation des pouvoirs; M. Simonin, l'histoire du mouvement d'opinion représenté par l'École de Nancy.

Groupe d'histoire et de diplomatie. — Le groupe s'est réuni les 23 et 30 novembre, 21 décembre 1885. Il a été donné lecture dans ces séances : par M. Kœchlin, de la première partie d'un travail sur la politique française au Congrès de Rastadt; par M. Boppe, d'un mémoire sur la mission de l'adjudant-commandant Mériage à Widin en 1807 et 1809. Ces deux études seront insérées dans les Annales de l'École.

SOCIÉTÉ DES ANCIENS ÉLÈVES ET ÉLÈVES

La séance de rentrée de la Société a eu lieu le 19 décembre, sous la présidence de M. Boutmy, directeur de l'École, président d'honneur. Après une allocution de M. Boutmy, M. Louis Ayral a donné communication d'un mémoire sur la question de la séparation des Églises et de l'État en Angleterre. Ce mémoire est extrait d'un travail d'ensemble sur la situation des Églises en Angleterre, préparé par M. Ayral au cours du voyage d'études qu'il a fait comme lauréat de l'École.

La Société a procédé le 9 janvier 1886 à la reconstitution de ses sections. Ont été élus : président de la Société, M. Auburtin, maître des requêtes au Conseil d'État; vice-présidents, pour la section de finances et de législation, M. Chardon, auditeur au Conseil d'État; pour la section d'histoire et de diplomatie, M. Raymond Kœchlin.

MOUVEMENT DES PÉRIODIQUES

Bulletin de statistique et de législation comparée (Ministère des finances). — *Octobre* : Décret sur le domaine public en Tunisie. — Angleterre. Le revenu intérieur : Droits d'accise. Les origines de l'*income tax* et de la *land tax*. — États-Unis. Les acquisitions de terres domaniales. *Novembre :* Angleterre. Le revenu intérieur : Droits de timbre. Le mouvement des prix depuis le milieu du siècle. — Allemagne. Les salaires en Prusse, à Hambourg, à Brême et à Lubeck. — États-Unis. Le prix de la terre et l'impôt. *Décembre :* Les valeurs de douanes en 1884. — Angleterre. Le revenu intérieur : Taxes successorales. — Italie. Les réformes fiscales. Les charges de la propriété foncière.

Revue historique. — *Septembre-octobre :* Duc d'Aumale. Les combats devant Fribourg, 1644. — H. Forneron. Louise de Kerouaille, duchesse de Portsmouth, 1649-1734. — Alf. Stern. Deux lettres inédites de Mirabeau. *Novembre-décembre :* Fr. Puaux. La responsabilité de la révocation de l'édit de Nantes. — Albert Sorel. La mission de Poterat à Vienne (1795-96).

Revue de géographie. — *Octobre :* E. Levasseur. L'Australie. — J. Dupuis. L'intervention du contre-amiral Dupré au Tong-kin. *Novembre* : E. Levasseur. L'Australie. — L. Deschamps. La question coloniale en France au temps de Richelieu et de Mazarin. *Décembre :* L. Deschamps. La question coloniale en France au temps de Richelieu et de Mazarin.

Jahrbücher für nationalœkonomie und statistik (Iéna), 1885. — *3e livraison :* Scharling. Die jetzige Geschæftsstille und das Gold. — Fuld. Die Erbschafts und Schenkungssteuer im Grossherzogtum Hessen. — Freiherr von Thüna. Gesetzentwurf über die Vererbung von Landgütern in Saxe-Weimar. — *4e livraison :* Scharling. Die jetzige Geschæftsstille und das Gold (*suite*). — Lamprecht. Die wirthschaftsgeschichtlichen Studien in Deutschland im Jahre 1884, I.

Unsere Zeit (Leipzig), 1885. — *10e livraison :* H. von Ihering. Die deutsche Auswanderung und ihre Ziele, I. — Otto Speyer. Cavour und Garibaldi in Jahre 1860, II. — Russlands innere Zustænde, II die Justiz. — *11e livraison :* R. Doehn. Die Administration des Præsidenten Arthur, I. — K. Birnbaum. Die Lage des Landwirthschaft im deutschen Reiche, II.

Finanz-Archiv (Stuttgart). — *2e année, 1re livraison :* R. Koch. Zur Besteuerung der Lombardgeschafte. — Dr Dückers. Die financiellen Ergebnisse der Staatseisenbahnverwaltung in Preussen. — Dr R. Meyer. Zur Geschichte der Hausiersteuern in deutschen Reiche. — J. Wolf. Die indirekten Steuern in Russland. — Karl Rœser. Das Finanzwesen in den Vereinigten-Staaten Nord Amerikas. — V. Keussler. Die neuesten russischen Gesetze über die Grundsteuer, Handels und Gewerbesteuer.

Le propriétaire-gérant, FÉLIX ALCAN.

Coulommiers. — Imp. P. BRODARD et GALLOIS.

LE GOUVERNEMENT LOCAL ET LA TUTELLE DE L'ÉTAT

EN ANGLETERRE.

La réforme de l'administration des comtés en Angleterre est attendue depuis plusieurs années. Une majorité s'est déjà rencontrée dans le gouvernement pour la proposer et dans le Parlement pour en approuver le principe. Les deux grands partis politiques se sont accoutumés à l'envisager sans effroi. Quand même les dernières élections auraient maintenu au pouvoir les hommes qu'elles en ont écartés, la question ne pouvait pas manquer de faire l'objet d'un des premiers bills ministériels. Pour les conservateurs, elle est liée au problème irlandais, dont elle fournit une solution anodine et spécieuse, acceptée par les chefs du parti comme un moyen de prévenir ou de retarder un mal plus grand. Ils se flattaient naguère qu'en accordant à tout le Royaume-Uni à peu près la même autonomie locale, sous la forme de conseils provinciaux électifs, ils apaiseraient en partie l'Irlande, peu accoutumée à cette égalité de traitement de la part de l'île-sœur, et qu'ils rachèteraient pour un temps la nécessité de lui concéder un parlement national. Quant au parti libéral, la question est liée pour lui, non pas à un problème à résoudre, mais à un problème résolu. La réforme électorale qu'il vient d'accomplir implique une réforme de l'administration dans la partie rurale du territoire. De quel front et sous quel prétexte tiendrait-on écartées de la gestion des affaires locales les masses qui viennent d'être appelées à la vie politique dans les comtés? Le « pays légal » tendra infailliblement à rejoindre, dans le plus étroit de ces deux domaines, la frontière reculée qu'on lui a donnée dans l'autre. Depuis longtemps, de la part des whigs comme des tories, la réforme était probable et prochaine. Les derniers événements l'ont rendue inévitable et imminente.

Peut-être le moment est-il opportun pour donner un aperçu d'ensemble de ce qu'on pourrait appeler l'administration provinciale et communale en Angleterre? On se laisse dire, on répète volontiers

que l'Angleterre possède de temps immémorial les exemplaires les plus parfaits du *self-government* local. On sait généralement peu de chose, sinon sur les cadres et les organes anciens de ce *self-government*, du moins sur les changements qui ont fait que la vie s'est retirée des uns pour se porter et s'accumuler dans les autres, sur les cadres et les organes plus récents qui ont été ajoutés à l'appareil de l'administration provinciale et communale, sur l'esprit nouveau qui se trahit dans ces créations de la dernière période cinquantenaire et qui est appelé à prévaloir un jour dans la refonte de tout l'ensemble.

I

Essayons d'abord de tirer une vue générale de l'interminable série des textes de loi, enquêtes, statistiques afférents à la matière. Nous avons été formés par le spectacle de l'administration française; nous avons dans l'œil et dans l'esprit des divisions simples : commune, arrondissement, département, dont chacune est contenue dans la division immédiatement supérieure; une seule autorité exécutive, une seule autorité délibérative dans chaque division, réunissant dans leurs mains tous les pouvoirs administratifs locaux; entre ces autorités une hiérarchie régulièrement ordonnée qui remonte jusqu'au pouvoir central. — La première impression que nous recueillons du monde nouveau où nous entrons est toute différente; c'est celle que pourrait produire une œuvre de hasard, née d'une rencontre fortuite d'atomes, sur une intelligence accoutumée à l'ordre et à la symétrie d'un *cosmos*. Le législateur anglais ne se plie pas seulement à l'irrégularité et à la complexité comme à des formes naturelles de toute vie supérieure; il a l'air de les goûter pour elles-mêmes; il se complaît dans les disparates, il les multiplie sans limite, il les exagère sans cause. Chaos de circonscriptions, chaos d'autorités, chaos de taxes, c'est la triple formule qu'a donnée M. Goschen; on n'a pas trouvé mieux pour caractériser le désordre de l'administration locale en Angleterre.

Chaos de circonscriptions : par exemple, la paroisse civile, celle qui sert de cadre pour la perception de la taxe des pauvres est souvent distincte de la paroisse ecclésiastique. Le cas n'est pas rare, c'est celui d'une localité sur trois dans tout le territoire. Notez que la paroisse fiscale, celle qui sert de cadre aux agents de l'État pour la perception de la *land tax*, ne coïncide pas toujours avec les deux autres. Singularité plus frappante : la paroisse n'est pas toujours tout entière dans le même comté; elle déborde sur le comté voisin. A la vérité cette anomalie est devenue une exception et ne tardera pas à

disparaître [1]. — Les paroisses sont groupées en *Unions* pour l'entretien de leurs pauvres; or, il y a plus du quart des Unions anglaises qui comprennent des paroisses, non pas d'un seul comté, mais de deux, même de trois. On est surpris de voir les limites du comté, la plus ancienne division du territoire, croisées, brouillées et comme effacées en maint endroit par des lignes de hasard. Les districts sanitaires ont été créés après les Unions; or, pour plus d'une moitié, les limites des deux circonscriptions ne sont pas les mêmes. Ici, le district sanitaire urbain déborde l'Union, là, il reste en deçà; parfois il la coupe en deux par une zone. Les circonscriptions de voirie sont distinctes à la fois du district sanitaire et de l'Union. Quelquefois le service de voirie est resté paroissial, mais la simplicité n'y gagne pas : dans ce cas, nombre de paroisses sont partagées en deux circonscriptions sous deux comités distincts. Les villes incorporées, les *Boroughs*, ne coïncident que partiellement avec les divisions antérieurement ou postérieurement créées. Plusieurs coupent le comté, coupent l'Union, coupent les paroisses, coupent les districts sanitaires [2]. Ainsi ont été se multipliant, sans raison et sans terme, les divisions locales. Chaque fois qu'il y avait lieu de pourvoir à un service nouveau et de grouper à cette fin les habitants d'une même localité, on n'a pas eu la pensée de s'enquérir si d'autres circonscriptions plus anciennes ne s'offraient pas d'elles-mêmes comme des cadres déjà préparés et adaptés; on a créé une circonscription à part. Le territoire a fini par revêtir la même apparence qu'une feuille d'impression qu'on aurait fait passer successivement et sans ordre sous un grand nombre de rouleaux chargés de figures différentes. L'entre-croisement est inextricable.

On peut être tenté de croire que les grandes villes, tout au moins, forment une unité administrative. Ce n'est pas le cas pour Londres, personne ne l'ignore, mais Londres peut être une exception. Il n'en est rien. Liverpool, par exemple, ou plutôt l'agglomération de maisons qui est appelée de ce nom comprend trois districts pour l'impôt des pauvres : paroisse de Liverpool, union de West-Derby et territoire extra-paroissial de Toxteth-Park. A ne considérer que la circonscription qui est de fait celle de l'union de West-Derby, on y compte 2 conseils municipaux, 3 *boards of guardians*, 11 comités locaux d'hygiène, 24 corps d'inspecteurs des pauvres, et en outre, 5 comités

1. (80 et quelques paroisses en 1883.)
2. Notez que ni les districts d'administration générale, par exemple les arrondissements pour la perception de la *property tax*, ni les districts d'administration du comté, par exemple les arrondissements dits de petite session (petty sessional districts), n'ont pas exactement les mêmes limites que les districts dont la nomenclature précède. Territoire et fonctionnaires, tout est distinct.

de cimetière, 2 comités d'école et un comité de voirie, formant un total de 48 autorités locales qui agissent dans une complète indépendance les unes à l'égard des autres; et la complication s'aggrave par ce fait que si le même comité réunit plusieurs fonctions, il exerce chacune dans des circonscriptions différentes. Ainsi, le comité de guardians de West-Derby est préposé à l'assistance publique dans la totalité des 22 localités de l'Union, à l'hygiène publique dans 10 seulement, à l'éducation élémentaire dans 18 et demi.

Chaos d'autorités, voilà, en effet, le second trait à noter. L'Angleterre ne connaît point cet instrument de simplification que la France appelle les pouvoirs *généraux* de l'administrateur. Chaque autorité a dans sa circonscription les attributions *spéciales* qui lui ont été assignées par des lois *spéciales;* elle peut en avoir un grand nombre : ce n'est jamais qu'une somme de quantités définies. Aucune autorité n'a le mandat implicite et indéterminé de pourvoir à la marche de tous les services dans le district auquel elle est préposée. Voilà pourquoi les nouvelles administrations créées ne se sont pas tout naturellement hiérarchisées sous les autorités paroissiales, municipales ou comitales; elles ont formé presque toutes de petits gouvernements parallèles et indépendants, et leur nombre s'est accru indiscrètement et sans mesure. Un membre du Parlement, M. Rathbone en a compté 35 dans l'endroit qu'il habite. L'Angleterre et le pays de Galles en comptent ensemble 27,069, presque toutes en possession de taxer le contribuable. De ces autorités, celles-ci sont formées de membres nommés par le gouvernement, celles-là de membres électifs, celles-là d'un mélange des uns et des autres. Les élections se font à des dates différentes, parfois à des dates qui varient avec la localité. L'électeur doit se mettre en mouvement trois, quatre, cinq fois par an. Le vote est tantôt secret, tantôt à découvert, tantôt uninominal, tantôt cumulatif; tantôt tous les électeurs ont le même nombre de suffrages, tantôt le nombre des suffrages est proportionnel au revenu et à la fortune. Le cens d'éligibilité n'est pas le même pour les différents comités locaux. Tant d'autorités qui fonctionnent concurremment sur un même territoire ne peuvent pas manquer de se rencontrer et de se gêner. Comment le comité qui a charge de la salubrité publique, par exemple, pourrait-il se passer du concours du comité préposé à la voirie? Des conflits d'attributions sont inévitables. Ajoutez qu'il n'y a aucun critérium général et même aucune règle d'analogie qui puissent servir à déterminer l'autorité à laquelle il faut s'adresser dans tel ou tel cas. Pour les épidémies bovines, par exemple, qu'on ne s'avise point d'avoir recours aux comités sanitaires; la matière ressortit aux *magistrates* des comtés.

L'habitant n'a pas moins d'embarras pour déterminer combien il doit payer — et à qui, — pour sa part de charges locales. On n'a pas compté moins de 18 espèces différentes d'impôts dans les localités, la plupart différentes par l'assiette, mises en recouvrement par des administrations distinctes, perçues par des agences séparées. Une nuée de fonctionnaires fondent sur le contribuable déconcerté, leur papier à la main. Plus d'un Anglais est sans doute aussi mal partagé que M. Goschen, qui reçoit 87 feuilles d'imposition pour un total à payer de 1,100 livres et 8 feuilles dans une seule paroisse pour un total à payer de 12 shillings 1 pence. Chaos de circonscriptions, chaos d'autorités, chaos de taxes, la formule de l'éminent homme d'État est, à ce qu'il semble, justifiée.

N'y a-t-il qu'à critiquer dans cette organisation pratiquement si défectueuse, œuvre du peuple qui est réputé le plus pratique de tous [1]? Ne soyons pas si préoccupés des résultats matériels, si indifférents aux forces morales que nous ne démêlions le trait de caractère qui est la cause et la justification de ce désordre. Pourquoi tous ces comités que l'on crée à plaisir, que l'on maintient obstinément séparés, alors qu'on pourrait si aisément les fondre les uns dans les autres, avec une économie considérable de peine pour les notables de chaque localité? C'est qu'il ne fallait pas moins pour satisfaire ce besoin d'activité, de contention et de labeur qui est ici une habitude de race et un don du climat. Ces doubles, ces multiples emplois ont été pour le législateur un moyen de proportionner l'offre de travail à la demande d'un public infatigable. Dans un pays où l'énergie, le goût désintéressé de l'effort eussent été moindres, on n'aurait pas tardé à réclamer, à s'insurger contre cette façon de taxer sans nécessité le temps et la bourse des citoyens par des obligations dont le poids allait augmentant d'année en année. En France, la clameur publique eût été immédiate, irrésistible; en Angleterre, nul ne se plaignait. Ce n'est pas avant 1872 que, la limite des forces et des bonnes volontés disponibles étant dépassée par la multiplication des services, on commence à demander grâce. On suggère qu'il y ait une seule circonscription pour toutes les branches d'administration locale et que les circonscriptions supérieures soient autant

1. Notons que les raisons positives ne manquaient pas toujours pour diversifier et multiplier les circonscriptions. Si, par exemple, l'Union déborde parfois le comté, c'est qu'on a cru mieux faire de se régler sur les besoins des pauvres, les ressources des paroisses, l'emplacement du workhouse, que de subir une division historique sans rapport avec le but à atteindre. Si le district sanitaire a une configuration distincte, c'est que la limite en a été tracée d'après la densité de la population et la distribution des eaux. Tout cela est très justifié en soi et n'a été gâté que par l'excès.

que possible des multiples exacts des unités administratives inférieures. En 1872, les comités préposés aux unions de paroisses sont érigés en autorités sanitaires dans toute la partie rurale du territoire. C'est une simplification considérable. En 1876, ils deviennent l'autorité scolaire là où manque un comité plus spécial. Un acte de 1878 encourage les autorités des comtés à confier aux comités sanitaires la voirie de leur district. Enfin, dans les villes, le conseil municipal réunit et cumule de plus en plus toutes ces attributions autrefois dispersées. Dans ce mouvement très sensible de concentration et de simplification, ne perdons pas de vue que l'Angleterre obéit moins à un besoin contemplatif d'uniformité, au désir d'épargner sa peine — mobiles français — qu'elle ne bat en retraite devant les inconvénients pratiques d'une complication poussée à l'extrême.

II

Essayons d'introduire un peu d'ordre et de classement dans cette confusion. Trois divisions ressortent d'elles-mêmes.

La première, bien connue, et presque classique, est celle des villes et des campagnes. En France, sauf pour Paris et Lyon, il n'y a pas eu, depuis l'an VIII, de régime spécial pour les grandes agglomérations urbaines. Les plus grandes cités ont substantiellement la même organisation que les plus chétives communes rurales. Les unes et les autres sont également subordonnées aux autorités du département. Les Anglais ont compris que la contiguïté des habitations et le rapprochement des hommes, sur une surface étendue, compliquaient singulièrement les conditions d'hygiène et d'ordre public, et rendaient nécessaire une autorité plus libre dans ses mouvements, mieux armée du pouvoir de contraindre que celle qui suffit à sa tâche dans des campagnes à maisons éparses, à population clairsemée. Non pas toutes les villes, mais plus du quart de leur nombre, et les plus importantes, ont formé dans les comtés des sortes d'îlots administratifs, des enclaves qui se gouvernent à part sous le seul contrôle du pouvoir central. Ce sont les villes incorporées, *boroughs* ou *cities*. Quelques-unes ont même le titre de *comté* dans le *comté*, ce qui indique bien qu'elles échappent entièrement à l'autorité comitale, et presque toutes les autres n'en relèvent que pour la police et la justice correctionnelle. Leur administration intérieure est conçue en principe dans un tout autre esprit et sur un tout autre plan que celle des localités rurales. Il y a là comme

deux mondes à part qui observent des règles entièrement différentes dans leur vie collective et qui, même politiquement, et pour la représentation parlementaire, sont en général demeurés distincts. D'un autre côté, entre ces deux termes extrêmes et opposés, s'échelonne toute une série d'états intermédiaires répondant aux stades successifs que le village rural traverse pour devenir une ville. Le législateur a été conduit à imaginer pour ces cas un type mixte et un peu flottant. Tantôt il a institué par acte spécial une commission dite d'*amélioration;* tantôt il a autorisé l'administration supérieure, par une loi générale, à créer des *comités de gouvernement local.* Ces corps ont été investis d'attributions inégales, variant avec les circonstances, et les dernières lois ne les ont pas tellement ramenés à l'uniformité, que leur organisation ne se prête encore à toute la diversité des conditions auxquelles ils sont appelés à pourvoir. Les Anglais ont montré, par cette première division fondamentale des boroughs et de la campagne, puis par ces formes graduées, ces types de transition qu'ils ont établis dans l'intervalle, le bienfait d'un esprit qui n'est pas plus sensible qu'il ne faut à l'attrait de la simplicité et qui n'hésite pas à compliquer les institutions, quand, à ce prix, elles peuvent mieux s'adapter aux besoins des hommes.

Cette première classification coïncide presque avec une autre, celle qui est fondée sur le caractère aristocratique ou populaire des institutions. Sauf les grands propriétaires qui sont préposés au comté sous le nom de *magistrates*, toutes les autorités des différentes circonscriptions anglaises sont électives [1]. Mais l'électorat qui les investit, organisé démocratiquement dans les villes incorporées, l'est partout ailleurs avec des privilèges ou des garanties spéciales en faveur de la grande propriété foncière. Pour l'élection des conseils municipaux, tous les contribuables résidents sont électeurs et disposent du même nombre de suffrages. Pour l'élection des comités de guardians préposés aux unions, des comités de voirie, des comités sanitaires, de même que dans les scrutins qui peuvent avoir lieu au sein des assemblées paroissiales, chaque propriétaire ou occupant a, dans la limite d'un maximum de *six*, un nombre de suffrages proportionnel à sa fortune et il peut même en avoir jusqu'à douze, s'il réunit les deux qualifications. Douze pour un, la proportion est rassurante pour les intérêts acquis. Même le comité d'école, la plus démocratique des autorités locales, est élu au rôle cumulatif. C'est une précaution contre le triomphe et l'intolérance des majorités populaires; la

1. L'assemblée paroissiale fait en général exception comme il est expliqué plus loin.

minorité est assurée, dans tous les cas, d'une part dans la représentation. Le comité d'école est seul, avec les conseils municipaux, choisi au scrutin secret; tous les autres comités le sont selon des formes variées de scrutin public. Tous aussi, et il faut ajouter à la liste les conseils municipaux eux-mêmes, sont choisis parmi des éligibles qui payent un cens plus ou moins élevé suivant le chiffre de la population agglomérée. Enfin dans les comités des guardians, dans les comités de voirie, les *magistrates* du district, c'est-à-dire les gentlemen et notables locaux ont entrée comme membres de droit et siègent avec les membres élus. En résumé, il faut se représenter l'Angleterre comme divisée en deux parties : l'une, rurale ou semi-urbaine, embrassant presque tout le territoire; l'autre, formée d'environ deux cents agglomérations importantes, embrassant la majorité de la population; l'une où règnent, dans une grande variété de circonscriptions, des privilèges aristocratiques et une organisation défensive qui assurent prépondérance et sécurité à la grande propriété foncière, sous l'autorité des *magistrates* de comté; l'autre où ont prévalu, sous une seule restriction, et d'où tendent à déborder et à se répandre, les formes et l'esprit de la démocratie.

Une troisième distinction, distinction capitale, domine les deux autres et tout le sujet.

L'organisation locale en Angleterre est formée de deux réseaux administratifs superposés, l'ancien et le nouveau. L'ancien réseau comprend le comté sous ses *magistrates* ou *justices of peace*, la paroisse avec son assemblée paroissiale (vestry), ses inspecteurs des pauvres (overseers) et ses marguilliers (churchwardens), enfin, la ville incorporée (borough) qui est gouvernée par un conseil municipal. Ces trois circonscriptions figurent comme un premier dessin, une esquisse de fond tracée sur le territoire. Rien d'autre n'existait avant 1782 et n'a pris consistance avant 1834. Ce sont en quelque mesure des cadres généraux d'administration; les autorités y sont investies d'attributions variées, répondant à tous les besoins locaux importants. Depuis cent ans, les constitutions intérieures du comté, du borough, de la paroisse ont été plus ou moins revisées ou refondues, appauvries ou enrichies; chacune a cependant gardé quelque chose de son type originel; tout n'a pas été ramené et plié aux nécessités présentes, et les grandes lignes d'autrefois se laissent nettement reconnaître sous les empreintes nouvelles. Le pouvoir central n'a que de faibles prises sur ces autorités immémoriales. Il exerce sur leurs actes un contrôle imparfait par l'organe d'antiques départements ministériels qui ne sont guère mieux armés qu'autrefois pour intervenir. En fait, elles se gouvernent elles-mêmes librement, presque souverainement. C'est comme un monde

à part de petits municipes bourgeois, enclavés dans le territoire de petites républiques rurales et aristocratiques, où subsistent et languissent les restes de petites démocraties communales. Ces trois types forment un ensemble composite dont le trait commun est d'être resté à peu près clos à la bureaucratie de l'autorité centrale. Ils représentent authentiquement et fidèlement l'antique *self government* anglais.

Le nouveau réseau administratif comprend : les unions de paroisse pour l'assistance publique sous leurs commissions de *tuteurs* ou *gardiens* (*guardians*), les districts sanitaires sous leurs commissions d'hygiène publique, les districts pour les routes sous leurs commissions de voirie, les districts d'instruction élémentaire sous leurs commissions scolaires. Toutes ces circonscriptions sont de création récente; elles datent de la dernière période cinquantenaire : elles pourront devenir des cadres généraux d'administration; elles n'ont pas en principe ce caractère. Ce sont des divisions spéciales, tracées en vue d'un service particulier et défini. Ici la tradition est absente; le but à atteindre est l'unique règle. De là une organisation plus ou moins affranchie des anciennes maximes du droit administratif anglais. Moins démocratiques que la ville, moins aristocratiques que le comté, plus réglementés que tous les deux, assujettis de plus près au contrôle de l'État, les nouveaux districts ne sont plus que des exemplaires altérés du *self government* britannique. Ce beau nom n'est plus justifié ou ne l'est plus de la même manière. L'intervention gouvernementale existe; elle est organisée, armée, effective, croissante. Elle se manifeste moins par des agents que par des règlements; elle est moins bureaucratique que paperassière. Cependant tous les moyens français de contrôle, de contrainte et d'ingérence ont commencé à paraître, sans ordre et sans système, à se recommander par des expériences partielles et discrètes, à discréditer sourdement par l'étalage de leurs résultats les vieux principes de laisser-faire. Un idéal nouveau se dégage par ces pratiques nouvelles et tend à se faire une place à côté de l'idéal ancien. On a moins le souci de choisir scrupuleusement ses moyens de manière à garder intacte dans les individus la passion de faire soi-même; on regarde de plus en plus à l'importance des résultats positifs obtenus, à la grandeur du progrès matériel accompli, à la moindre consommation possible de force pour un même effet : on recherche une plus judicieuse distribution de l'activité; on poursuit les abus jusqu'au delà de la limite où ils ne sont plus que le gage inoffensif d'une liberté. Nous reconnaissons à tous ces traits le travail plus ou moins conscient par lequel se prépare et s'annonce la tutelle administrative de l'État.

III

Reprenons une à une les circonscriptions de l'ancien et du nouveau réseau. Il faut les bien connaître pour se représenter l'action que l'État y exerce. La première et la plus rapprochée est la paroisse. Elle est d'origine immémoriale; mais c'est au XVIe siècle qu'elle a reçu la forme que nous lui voyons encore. Le culte et l'assistance publique étaient les deux principaux objets proposés à l'activité paroissiale; ce n'étaient pas les seuls. La législation des Tudors avait trouvé dans chaque localité un grand nombre de *yeomen*, c'est-à-dire de petits tenanciers aisés et indépendants, *freeholders, copyholders, fermiers à vie;* elle leur avait imposé des devoirs, conféré des droits; elle avait fondé avec leur aide de vigoureuses petites démocraties, libres et laborieuses, foyers de self government, écoles d'esprit public. A peine nées, elles sont déjà menacées. Les grandes propriétés qui, dès cette époque, commencent à s'arrondir, refoulent par degrés la classe moyenne agricole où se recrutait le personnel de l'administration locale. Au XVIIIe siècle, le régime des *latifundia*, des grandes exploitations et des baux à l'année l'emporte décidément. Les *yeomen* sont ruinés, expropriés, expulsés. Cette dispersion des hommes indépendants et capables sert d'excuse au législateur pour restreindre, supprimer ou transférer ailleurs les attributions antiques de la paroisse. Au XVIIe siècle une foule de services locaux occupaient encore l'activité de ces petits propriétaires, tenanciers ou fermiers. La paroisse avait soin de ses routes, charge de ses pauvres; elle organisait sa police, faisait la répartition de ses taxes; elle était l'autorité sanitaire et l'est demeurée jusqu'à une époque récente. Elle nommait des fonctionnaires pour presque tous ces offices. Peu à peu toutes ces attributions lui ont été retirées : l'administration de la charité publique en 1691, 1782, 1834, la police en 1856, l'hygiène publique en 1872 [1] ont passé aux autorités de comté ou à d'autres autorités préposées à des divisions plus étendues que la paroisse. Les routes ne lui sont demeurées qu'en partie [2]. Administrativement la paroisse est, aujourd'hui, non pas tant assujettie dans ses actes qu'appauvrie en occasions d'agir. Le législateur y a pour ainsi dire fait le vide. Elle sert de cadre encore plus que d'agence pour la répartition de l'impôt local et pour la confection des

1. Et même plus tôt dans les districts dits urbains.
2. Elle les a conservées partiellement dans 7 comtés, elles lui ont échappé entièrement dans 18 autres et en grande majorité dans le reste.

listes électorales. Il n'y aurait pour ainsi dire plus aucun service paroissial, si on ne lui avait rattaché, en dehors des villes incorporées, la grande majorité des comités scolaires créés en vertu de la loi de 1870 sur l'éducation élémentaire [1]. C'est une chétive compensation de tant de pertes.

La paroisse répond plutôt qu'elle ne ressemble à notre commune. Qu'on ne s'attende pas à y rencontrer un maire élu ou nommé, agent du gouvernement central et pouvoir exécutif communal, assisté d'un conseil choisi par les habitants. La paroisse anglaise, telle qu'elle a été organisée sous Elisabeth, offre, à première vue, le spectacle d'une démocratie selon le type de Rousseau. Elle ne connaît pas de « représentation »; elle se gouverne directement, à la manière de certains cantons suisses, par le vote à mains levées de tous ses citoyens. Le *vestry*, c'est-à-dire l'assemblée paroissiale, est en principe la réunion de tous les fidèles qui contribuent au culte. Postérieurement, ce mode élémentaire de constater la volonté générale a été jugé incommode; on a pourvu à ce qu'un scrutin eût lieu, s'il était réclamé et, dans ce cas, on a donné aux propriétaires et aux occupants, dans la limite d'un maximum, un nombre de suffrages proportionnel à leur revenu. On a autorisé aussi les localités qui sentaient le besoin d'une organisation plus pratique à remplacer le vestry général, meeting populaire et à l'occasion tumultuaire, par un conseil électif restreint, chaque paroissien n'ayant ici qu'un seul suffrage. Les localités n'ont presque pas usé de cette faculté légale; le vestry a gardé presque partout sa forme originelle. Il se réunit dans la sacristie de l'église — de là lui vient son nom — sous la présidence de droit du pasteur, pour faire les nominations qui lui incombent, voter des crédits et consentir des taxes en proportion des dépenses à couvrir.

Le vestry est le seul organe qui rappelle encore par sa constitution et ses apparences démocratiques les petites républiques du temps des Tudors. Mais il n'a pas moins perdu dans la paroisse, que la paroisse n'a perdu dans le comté. Il est dans cette condition fâcheuse qu'il ne forme pas une corporation, et qu'il n'a pas les caractères d'une personne morale permanente. Son existence cesse après chacune de ses réunions. La paroisse ne trouvait donc pas en lui un point d'appui fixe et résistant, un siège durable de sa vie collective. Il n'a jamais possédé les pouvoirs généraux d'administration. Par exemple, la gestion des terres que la paroisse a reçues en vue d'une œuvre charitable ne lui

1. Encore la loi de 1876 complétée par la loi de 1880 a-t-elle virtuellement créé nombre de comités scolaires rattachés aux unions et par conséquent privés du caractère paroissial.

appartient pas; elle est légalement dans les mains des marguilliers, des inspecteurs des pauvres ou de *trustees*. Le vestry n'a point qualité pour s'en mêler. Les mêmes marguilliers lui proposent des crédits pour les dépenses de l'église; il vote des taxes en proportion des crédits : mais il n'est pas appelé à en contrôler l'emploi. Regardez à ses côtés, vous distinguerez des comités spéciaux qui ont charge de certains services communaux. Ils n'ont point affaire à lui. Le comité des cimetières, par exemple, est nommé pour la première fois par le vestry; ensuite il se recrute indéfiniment par cooptation. On avait proposé d'abord de faire élire le comité scolaire par le vestry; on a décidé à la fin de le faire élire directement par les contribuables. Ce comité a autorité pour obliger les parents de donner l'instruction à leurs enfants, pour rédiger à cet effet des règlements compulsoires, pour créer des écoles, pour déterminer le chiffre d'un impôt à lever sur les contribuables. Il exerce tous ces pouvoirs indépendamment et sous les yeux du vestry oisif. L'antique assemblée n'est donc pas, même de loin, comparable à nos conseils municipaux. Elle n'a d'action que sur l'administration des routes; là où cette administration est restée paroissiale, le vestry nomme l'agent voyer ou une commission de voirie.

En dehors des marguilliers et du pasteur, les plus anciens fonctionnaires administratifs de la paroisse sont les inspecteurs des pauvres (overseers); ils sont généralement présentés par le vestry, toujours nommés par les autorités de comté, et celles-ci ne sont pas obligées à tenir compte de la présentation. Les fonctions des inspecteurs consistent à dresser les rôles par contribuables conformément à un état d'évaluation qui leur est communiqué par le comité dirigeant d'une circonscription plus étendue. Commissionnés et surveillés par des pouvoirs étrangers à la paroisse, ils opèrent en dehors de tout contrôle du vestry; ils n'ont point en général de compte à lui rendre; il ne peut en aucun cas les destituer, en sorte qu'ils ne sont que par euphémisme qualifiés de fonctionnaires paroissiaux.

Si les Anglais ont quelque titre pour s'enorgueillir de leur autonomie locale, l'exemplaire à en citer n'est certes point la paroisse contemporaine. Les paroisses ont été à l'origine autant de petites républiques indépendantes et actives. Ces républiques, les *latifundia* en ont expulsé les libres citoyens; le législateur leur a retiré un à un les sujets d'une activité utile, les occasions d'une responsabilité sérieuse. La paroisse, rattachée à un être collectif plus étendu, *union* ou comté, ne vit plus que de la vie sourde et ralentie qui se communique de ces centres secondaires aux membres qui en dépendent. Elle succombe moins sous le poids d'un asservissement légal que sous celui de sa propre langueur.

IV

L'antique *self government* local se survit avec plus de vigueur dans l'administration éminemment aristocratique des comtés. Les comtés sont les divisions les plus anciennes du territoire; ils couvrent des surfaces très inégales; mais leur étendue moyenne est entre celles d'un grand arrondissement et d'un petit département français. La suprématie de l'État, l'empire de la loi sont ici, de longue date, illimités et incontestés. Le *self government* n'y est pas le reste d'une ancienne indépendance, comme c'était le cas pour plusieurs de nos provinces françaises, successivement acquises ou conquises, et confirmées, au moment de l'annexion, dans leurs droits et privilèges. L'autonomie provinciale est en Angleterre une création du législateur, un gage tout à la fois de son autorité reconnue et de son impuissance à organiser, un effet de sa défiance à l'égard de l'exécutif bien plutôt que de son goût pour la liberté des citoyens. Depuis Elisabeth, les statuts surabondent; ils touchent à toutes les matières. Ce qui fait défaut, c'est une bureaucratie chargée de les appliquer sous le contrôle des ministres. D'autres personnages ont été institués les gardiens et les exécuteurs de la loi. Le trait essentiel et marquant de l'organisation des comtés est moins encore l'autonomie locale que l'autorité paternelle et discrétionnaire dévolue sur tout le territoire rural à une catégorie privilégiée de notables, également indépendante de l'exécutif et de la masse du peuple. L'administration comitale est bien plutôt un spécimen « du gouvernement de classe », comme on dit en Angleterre, que du *self government*.

Qu'on ne cherche pas ici, à la tête de l'administration locale, un préfet, fonctionnaire rétribué, nommé par le gouvernement, ni un conseil général élu par les habitants. Quelque image de cette organisation pourrait être retrouvée, bien loin dans le passé, à l'époque où le *sheriff* exerçait au nom de la couronne des pouvoirs judiciaires et administratifs très étendus, avec l'assistance de la cour de comté, assemblée ouverte à tous. Aujourd'hui la cour de comté n'existe plus; le sheriff demeure, mais les attributions qui lui restent sont insifiantes. Tous les pouvoirs qu'ils se partageaient ont passé aux *magistrates* ou *justices of peace*, personnages nommés par la couronne, qui ne peut les choisir que parmi les grands propriétaires locaux justifiant d'un cens élevé. C'est le lord chancelier qui les commissionne sur la présentation de l'un d'eux, le lord lieutenant du comté. Ils exercent leur office gratuitement et sont si peu des fonctionnaires qu'il

est impossible de découvrir un supérieur *administratif* dont ils dépendent, qui puisse régulièrement leur intimer l'ordre d'accomplir un acte déterminé ou les suppléer en cas de négligence. Ils sont en dehors et à part de toute hiérarchie bureaucratique. Ils ne sont tenus d'obéir qu'à la loi et aux tribunaux qui l'appliquent. Tous sont nommés et compétents en principe pour tout le comté, quoique chacun, lorsqu'il opère seul ou avec un autre de ses collègues, se limite en général au district où il réside. A prendre en bloc leurs attributions, on est frappé de leur prodigieuse étendue et variété. On y retrouve pour partie celles de nos préfets, de nos sous-préfets, de nos conseils généraux, de nos conseils de préfecture, de nos juges de paix, de nos maires, de nos commissaires de police, de nos juges d'instruction, de nos tribunaux correctionnels et même de nos tribunaux civils. Les pouvoirs que la France s'est étudiée à tenir séparés — les pouvoirs administratifs et judiciaires — se confondent entre les mains de ces hauts personnages.

Essayons de nous figurer leur action de chaque jour. Ils l'exercent soit seuls, soit à plusieurs dans des sessions de district, soit à plus grand nombre dans leurs assises trimestrielles. Voici l'un d'eux dans son château : on lui amène un vagabond, un délinquant ou simplement un homme mal famé qu'on soupçonne de vouloir se livrer au braconnage ; il le fait emprisonner par provision. Un crime a été commis; il dirige l'instruction, délivre des mandats d'amener, autorise les visites domiciliaires et les perquisitions. La police locale lui appartient. Une réunion publique est annoncée; quelque tumulte est à prévoir; il prend les mesures d'urgence pour le maintien de l'ordre. Réuni à ses collègues du même district dans les « petites sessions », le magistrate juge sans jury un certain nombre d'affaires correctionnelles; il prononce des amendes ou l'emprisonnement et accorde des dommages et intérêts dans la limite d'un maximum; il prend des arrêtés pour la destruction d'un arbre qui avance sur la voie, d'un chien dangereux, d'un livre obscène; il fait rapatrier un pauvre dans la paroisse qui est son domicile légal. Il nomme les inspecteurs paroissiaux des pauvres, ratifie la liste du jury. Dans d'autres sessions plus spéciales, il octroie des licences aux cabaretiers, aux prêteurs sur gages. Le refus d'octroyer une licence est sans appel [1]. Une seule classe qui ne rend de compte de ses actes ni à des électeurs, ni à un ministre responsable, est donc maîtresse de créer un monopole dans une certaine branche de commerce, ou d'y multiplier la concurrence. Tous les trois mois, dans des assises plus solennelles, un certain nombre de *magistrates*, qui nomment eux-mêmes leur président, jugent avec l'assistance

1. La licence accordée doit être ratifiée par un comité de sessions trimestrielles.

d'un jury des affaires criminelles. Ils connaissaient autrefois des actes entraînant même la peine de mort et la transportation pour la vie. Ces cas très graves sont désormais réservés aux cours royales. Les *sessions trimestrielles* sont l'instance de second degré pour les affaires correctionnelles et administratives jugées par les *magistrates* dans les sessions de district; on opère alors sans jury. Elles organisent, dirigent, surveillent la police du comté et celle des villes qui jugent au-dessus de leurs forces d'avoir une police à elles. L'administration des asiles d'aliénés appartient au corps des magistrates; celle des prisons leur a été retirée; mais ils gardent le mandat de les inspecter et juridiction sur les délits commis à l'intérieur par les prisonniers. L'entretien des ponts leur est confié; c'est proprement un service du comté. Pour les routes, ils divisent à leur gré le territoire en districts de voirie, siègent comme membres de droit dans les comités préposés à ces districts, et conservent sur ces autorités un pouvoir de contrainte, j'entends qu'ils peuvent faire exécuter à leur défaut les travaux qu'elles négligent. Ce sont eux qui font les règlements pour l'emploi de la voie publique par les bicycles et les machines à vapeur; ils nomment les inspecteurs des poids et mesures. Ils ont le droit — qui peut paraître mal placé dans les mains d'autorités non élues — de faire abattre les animaux en cas d'épidémie, d'isoler pendant neuf semaines des endroits qu'ils déclarent infectés. Ils divisent le comté en sections pour le vote et, aux dernières élections, on leur a reproché d'avoir abusé de ce pouvoir dans un intérêt de parti.

Voilà des fonctions extraordinairement variées et compréhensives, et cependant je n'ai pas encore signalé la plus surprenante, la moins attendue pour quiconque est familier avec les grands principes du droit public en Angleterre. C'est à ces personnages nommés d'en haut, représentants d'une classe déterminée et qui n'auront jamais à répondre de leurs actes devant un corps de contribuables électeurs, qu'il appartient, non seulement d'approuver la taxe des pauvres, de statuer sur la plus grande partie des appels dirigés contre une taxation excessive ou illégale, mais de fixer eux-mêmes arbitrairement la taxe de comté. Jamais démenti plus flagrant n'a été donné à la maxime que l'impôt doit être voté par les représentants de ceux qui le payent. L'exception est sans doute justifiée par ce fait que les *magistrates*, presque tous grands propriétaires, supportent personnellement en très grande partie la charge des taxes locales qu'ils décrètent; les taxes locales pèsent, en effet, principalement sur les terres et sur les maisons.

Ces pouvoirs si étendus et si variés s'exercent d'ailleurs dans des conditions singulières d'arbitraire et d'irresponsabilité. Premièrement, la sphère de la juridiction sommaire, où les magistrates jugent sans jury,

s'est notablement agrandie depuis le XVIIIe siècle. Secondement, la présence d'un jurisconsulte de profession parmi les magistrates, dans les affaires qu'ils jugent à plusieurs, a cessé en fait d'être exigée. Enfin, les droits d'appel et d'évocation devant la juridiction supérieure ont été successivement restreints. Ils ne s'appliquent plus guère qu'aux questions qui touchent à des droits fonciers ou à l'ordre public. A partir du XVIIIe siècle, la clause qui exempte du writ de *certiorari* (ordonnance de dessaisissement) est pour ainsi dire de style dans toutes les lois administratives, et les sessions trimestrielles sont généralement constituées la juridiction finale. Notons enfin que les magistrates sont protégés dans l'exercice de leurs fonctions par une série de dispositions équivalentes par l'effet, sinon comparables en substance, à l'article 75 de notre constitution de l'an VIII. A la différence de nos fonctionnaires, ils ont toujours pu être librement attaqués pour toute faute ou omission; c'est le principe anglais. Mais l'action est prescrite par six mois, et leur bonne foi, qui est toujours présumée, suffit pour qu'ils soient renvoyés des fins de la plainte.

En matière civile et criminelle, devant les grands tribunaux, l'Angleterre a été de longue date en avance sur tous les autres peuples. Les garanties de la liberté et de la propriété (habeas corpus; jury; instruction à découvert) sont très anciennes; l'esprit public les a maintenues avec énergie. En matière administrative et de police, c'est-à-dire dans des affaires dont l'intérêt moindre ne soutient pas la vigilance de l'opinion, une seule phrase rend exactement la position que l'évolution aristocratique du XVIIIe siècle avait faite aux *magistrates* dans les comtés : l'arbitraire couvert par l'impunité. Il est surprenant que ce régime ait été si longtemps toléré; il est plus surprenant que toutes les classes aient paru d'accord pour s'en louer. A la vérité, toutes les voix ne se font pas entendre de l'histoire. Il faudrait pouvoir réveiller les mânes de maints pauvres gens endormis dans les cimetières de village, pour se prononcer avec une entière certitude. Cette réserve atténue, mais ne détruit pas, la puissante présomption que tant d'approbations concordantes ont créée en faveur du gouvernement de la *gentry* dans les comtés. Aucun fait n'honore davantage le caractère de la classe supérieure en Angleterre. Il n'est que juste de lui en donner acte, à l'heure où la plus grande partie de ses pouvoirs locaux va sortir de ses mains.

En dépit de ce riche déploiement d'attributions, il n'est pas niable en effet que le pouvoir et l'importance des autorités de comté ne soient en sensible déclin. Mais ce n'est pas précisément le peu que l'État leur a enlevé dans ces derniers temps (l'administration des prisons par exemple) ni les rudiments de contrôle administratif qui ont commencé

à paraître, notamment en ce qui concerne la police et la force publique, qui les ont amoindries et affaiblies. Elles ont perdu surtout par ce qu'elles n'ont pas su acquérir, par tous ces services qui, successivement créés, ont passé devant elles pour aller former et grossir le patrimoine administratif du nouveau réseau. Il y a là non pas un système arbitrairement concerté, mais l'effet inévitable et grandissant d'une force des choses dont l'action ne s'interrompt pas. Dans une société progressive comme la nation anglaise, la *richesse* développe incessamment le goût de mieux vivre, la *publicité* porte incessamment le jour sur tous les abus et toutes les insuffisances, la *science* fournit incessamment des moyens nouveaux et compliqués de redressement et d'amélioration. La tâche imposée au gouvernement local n'a donc pas tardé à excéder les forces et la compétence de simples hommes du monde. Le grand propriétaire, honnête, souvent laborieux, mais ignorant, routinier, a dû céder plus ou moins la place à l'ingénieur, à l'architecte, au médecin, à des hommes professionnels capables de comprendre et d'exécuter les règlements que l'État édicte après s'être entouré de lumières qu'il est seul à pouvoir réunir. En face de ces administrations modernes, actives, entendues, grandissantes, le gouvernement paternel et mou des magistrates tend de plus en plus à paraître un anachronisme et à faire pauvre figure. Le fait que la taxe qu'ils votent eux-mêmes dans leurs sessions trimestrielles, ne représente plus guère que 5 p. 100 de la dépense totale du comté donne la mesure du déclin que leur influence a subi. Tous les partis s'accordent à juger une réforme indispensable, et l'on peut tenir pour certain que la fin de la session en cours verra un conseil général élu placé à la tête de chaque administration de comté. Refoulé d'un côté par le principe électif, de l'autre par la bureaucratie, l'ancien self-government aristocratique compte les jours qui lui restent encore.

V

On a vu qu'à côté des petites villes, simples agrégats de paroisses, qui relèvent, comme les paroisses rurales, des autorités du comté, il y a un certain nombre d'agglomérations urbaines qui ont une administration séparée. Leur droit de gérer leurs propres affaires est fondé sur des chartes royales octroyées en divers temps à telle ou telle ville. L'effet de ces chartes est que la ville est érigée en *borough* et que le conseil municipal, représentant légal de la corporation, c'est-à-dire de l'ensemble des bourgeois, devient l'organe de la vie collective. Au

XVIIIe siècle, le conseil était encore le représentant légal, il n'était plus le représentant effectif de la communauté. L'antique constitution municipale avait été profondément altérée par le cours du temps, la politique des rois, celle de l'aristocratie. Presque partout le pouvoir était passé aux mains d'une coterie irresponsable, qui était précisément le contraire d'une élite. En maint endroit, la corporation ne formait plus qu'un tant pour cent misérable de la population urbaine ; une grande partie de ses membres étaient des étrangers ou des indigents. A Ipswich, la proportion était d'environ 2 p. 100; à Porstmouth, 102 personnes sur 45000 avaient le droit de bourgeoisie. A Oxford, on était forcé de donner congé, les jours d'élections, aux hôtes du workhouse, fraction aussi nombreuse que dégradée du corps électoral. Dans plusieurs boroughs, les bourgeois, non seulement jouissaient de privilèges industriels, mais étaient exempts de l'impôt local. Il dépendait des conseils municipaux d'accorder le droit de bourgeoisie même à des personnes non résidentes, en sorte qu'ils étaient maîtres de composer avec art le corps même qu'ils étaient censés représenter. Les aldermen étaient presque partout *magistrates* de droit, c'est-à-dire juges correctionnels, et les jurys n'étant composés que de bourgeois, il était réputé impossible d'obtenir d'eux une condamnation contre un de leurs pairs. Les conseillers administraient à leur bénéfice les biens de la communauté; ils disposaient des fonds municipaux et se les appliquaient sans scrupule; aucun compte ne leur était demandé par personne. Conseil et corporation trafiquaient aussi à deniers comptants des sièges parlementaires auxquels la loi les appelait à pourvoir. Les membres de l'aristocratie, qui les achetaient, trouvaient là une raison de fermer les yeux sur les vices de cette organisation et d'écarter tous les projets de réforme. Ce sera toujours un sujet d'étonnement et de scandale, que des populations intelligentes, actives, industrieuses, les mêmes qui avaient donné de si rudes leçons au pouvoir royal, aient supporté si longtemps de tels abus de la part d'un pouvoir placé tout près d'elles.

En 1835, une loi mit fin au système; 43 lois postérieures l'ont amendée. La dernière, celle de 1882, résume et distribue méthodiquement toutes les dispositions des statuts qui l'ont précédée ; c'est un véritable code de la matière. Ici comme partout, l'esprit anglais a gardé ses allures. A l'époque où le système municipal a été refondu, en 1835, il y avait près de 300 villes ou *boroughs* d'une certaine importance; la loi n'en a visé que 178. Elle a créé pour eux un type général d'organisation, et les villes qui n'étaient pas comprises dans la première liste ont été autorisées à en réclamer le bénéfice. Mais la loi elle-même invitait les autorités menacées par la mesure à faire oppo-

sition, et, dans ce cas, un ordre du conseil privé ne suffisait plus pour instituer le *borough ;* il ne fallait pas moins qu'un acte du Parlement. Cela explique pourquoi il n'y a guère plus de 60 villes qui se soient prévalues de la faculté octroyée par la loi. Aujourd'hui, l'étranger a encore le spectacle paradoxal de plus de 1,000 villes excédant 2,000 habitants, sur lesquelles 242 seulement ont reçu l'incorporation, et ce ne sont pas toujours les plus considérables. Des villes favorisées, il y en a 15 qui ont moins de 3,000 habitants; à côté d'elles, de grandes agglomérations de plus de 25,000 habitants n'ont pas plus d'organisation municipale que le moindre village rural et ne sont que des groupes de paroisses soumis aux autorités de comté.

L'organisation intérieure des boroughs peut être esquissée en quelques traits [1]. A la base, se trouve la corporation composée de toutes les personnes domiciliées dans un certain rayon (7 milles), qui occupent dans la ville une maison ou une boutique pour laquelle elles payent l'impôt local. Le conseil, c'est-à-dire le corps dirigeant du borough, se compose de conseillers élus pour trois ans par la corporation, d'aldermen nommés pour six ans et du maire nommé pour un an par le conseil. Les aldermen se renouvellent par moitié tous les trois ans. Ils forment le tiers en nombre du conseil. Ils n'ont pas de pouvoirs plus étendus ni d'autres fonctions que les simples conseillers. La durée plus longue de leur mandat n'a pour but que d'introduire plus de constance et de maturité dans la conduite des affaires.

L'élection se fait dans les mêmes formes qu'une élection parlementaire. Comme pour les membres du Parlement, le jugement d'une élection contestée ressortit à un homme de loi commissionné par justice. La bureaucratie n'intervient donc ni d'abord ni après dans l'opération. On verra que la loi lui donne un rôle, au contraire, dans certaines élections du nouveau réseau administratif. Par contre, la politique a une part chaque jour plus grande dans les élections municipales, et le développement des associations de parti, leur fédération d'une ville à l'autre tendent à restreindre de plus en plus l'influence des considérations purement locales.

Le maire est le président du conseil, son chef honorifique, son représentant dans toutes les cérémonies. A ces causes, il reçoit un traitement. Mais il n'est aucunement le pouvoir exécutif de la commune, encore moins l'agent local du gouvernement, si ce n'est comme officier électoral. Le pouvoir exécutif communal, c'est le conseil lui-même, agissant par l'intermédiaire de comités spéciaux qu'il forme dans son sein pour

1. Je laisse de côté, faute d'espace, la ville de Londres, qui a d'ailleurs une organisation à part.

chaque service et par les mains de fonctionnaires nommés et destituables par lui. Il lui appartient d'édicter des règlements qui obligent les citoyens sous la sanction d'amendes limitées au maximum de 5 livres. Le mandat général de l'administrateur n'existe pas en Angleterre. Mais le conseil tend à réunir et à cumuler la presque totalité des attributions spéciales auxquelles donnent lieu les nécessités de la vie urbaine. Essentiellement et partout, il a la gestion de la fortune communale, il décide des dépenses, vote, assoit et perçoit l'impôt local, émet, s'il y a lieu, des emprunts; il organise la police municipale et en choisit le personnel; il réglemente les cimetières et les marchés; presque partout, c'est-à-dire sauf le cas où le borough est compris dans un district de santé urbain, il exerce les fonctions de l'autorité sanitaire et du comité de voirie. Pareillement, là où il n'y a point de comité scolaire, il en tient à peu près la place par l'organe d'un comité d'assiduité qu'il nomme parmi ses membres. Il y a ici tendance évidente à la concentration des fonctions et comme les préliminaires introductifs d'une autorité municipale unique.

On verra dans un instant sous quelles chétives restrictions, sous quel insuffisant contrôle, le conseil municipal exerce la plupart des fonctions qui viennent d'être énumérées. Le *self-government* pratique existe ici dans sa plénitude. C'est un fait remarquable et tout à l'honneur des populations urbaines que dans tous les projets de réforme de l'administration locale qui ont été produits depuis trente ans, il n'ait jamais été question d'amoindrir les pouvoirs des corporations municipales. Au contraire, c'est l'idée de les augmenter qui a la faveur de l'opinion présente. La plupart des lieux communs français sur les dangers d'une indépendance exagérée des grandes villes n'ont pas cours en Angleterre. L'on a pu s'en apercevoir, lorsqu'il s'est agi de réformer le système d'administration de Londres; le projet de sir William Harcourt fut jugé imprudent par nos hommes d'État libéraux. L'on s'en aperçoit encore davantage aujourd'hui aux comparaisons désobligeantes que les journaux libéraux instituent, à l'occasion des derniers troubles, entre la police des grandes villes, qui s'est montrée efficace entre les mains de leur conseil municipal, et la police métropolitaine qui s'est trouvée si singulièrement inégale à sa tâche entre les mains du Home Secretary.

VI

C'est dans les cadres de l'ancien réseau que l'on peut le plus sûrement saisir les principes de l'ancien droit administratif anglais, en ce

qui concerne les rapports de l'État et des localités. Le sujet a rarement été touché; jamais il n'a été envisagé dans son ensemble. Il mérite de nous arrêter quelques instants.

L'ancien droit administratif anglais est fondé sur des maximes qui sont le contre-pied des nôtres. En France, tous les organes de l'administration locale laissent voir derrière eux le gouvernement central et sa bureaucratie. Souvent, c'est le gouvernement central qui les nomme et les paye; il peut toujours les destituer ou les dissoudre; son concours est nécessaire pour donner force légale à nombre de leurs actes; il les contrôle, leur commande, fait à leur place ce qu'ils négligent de faire. Les Chambres posent seulement les bases de ces rapports dans des lois générales que le même gouvernement explique et complète à sa manière dans des règlements détaillés. Elles n'y interviennent plus ensuite, si ce n'est par des interpellations qui n'ont pas de sanction effective. La justice est tenue strictement à l'écart. Il lui est défendu de s'immiscer dans les actes des administrateurs et d'en connaître. Ces actes et leurs auteurs ressortissent à une juridiction spéciale, imbue de l'esprit administratif, formée au culte de la raison d'État. Les adoucissements apportés en dernier lieu à ce régime n'en ont pas modifié la substance. Le gouvernement et ses bureaux continuent de jouer le principal personnage auprès des autorités locales et d'exercer sur elles une tutelle très effective et très armée.

Le trait particulier de l'organisation locale anglaise est que le gouvernement n'en est pas l'élément essentiel, indispensable, puissant et actif. On peut presque se passer de lui et atteindre toutes les fins de l'administration; on s'est étudié à se passer de lui. Sa condition en Angleterre répond en quelque mesure à celle qui a été faite en France à la justice ordinaire. C'est lui qui est le pouvoir suspect, dont on se défie, qu'on regarde aux mains pour ainsi dire, et qu'on écarte et refoule avec une vigilance incessante. On peut affirmer, et cela est encore substantiellement exact pour tout l'ancien réseau administratif, que l'administration anglaise ne comptait, il y a vingt ans, que trois organes essentiels : le Parlement, qui édicte la loi, les notables locaux qui l'appliquent, les cours de justice qui en garantissent l'exécution. Le Parlement rédige des statuts sur un grand nombre de sujets. Il se croit le droit de toucher à tout. Il n'y a pas de plus grande erreur que de se le représenter comme discret, attentif à éviter toute ingérence, à ne pas gêner la liberté des individus. Il a été, depuis Élisabeth, le plus intempérant des législateurs. Il l'a été particulièrement en ce sens, qu'il a toujours eu soin, jusqu'à ces dernières années, de faire lui-même le règlement d'exécution de ses statuts et de l'insérer dans le texte. C'était une façon d'ôter au gouvernement, sinon

le pouvoir réglementaire, du moins l'occasion de l'exercer avec ampleur. Tout ce qui compose en France l'immense matière des décrets généraux, règlements d'administration publique, n'existe pas en Angleterre ou se trouve confondu dans la loi. Le Parlement a retenu pour lui-même ce droit de législation complémentaire qui est un des attributs essentiels de notre gouvernement, un de ses instruments efficaces de domination.

En second lieu, le Parlement n'a point commis à une bureaucratie l'exécution de ses mesures administratives ou la surveillance des autorités locales chargées de les appliquer. Il n'aurait eu garde de recruter et d'armer cette légion pour le service d'un ministère alors tenu pour ennemi. Il s'est adressé directement aux notables de chaque circonscription, aux habitants aisés dans les paroisses, aux grands propriétaires dans les comtés, et, originairement, aux corporations de marchands dans les villes. Ces personnages ont répondu à son appel, assumé gratuitement la charge d'une infinité de services publics ou locaux, justifié la confiance du législateur et mérité qu'on ajoutât incessamment des devoirs nouveaux à la liste de leurs devoirs si bien remplis. Rien n'est plus fait pour surprendre l'observateur et pour l'éclairer que de ne rencontrer ni dans le comté, ni dans le bourg, ni dans les paroisses, un représentant officiel de l'État, gardien des intérêts généraux, tuteur des autorités locales, qualifié pour leur commander au nom de la loi. Les localités ne connaissent que quelques agents de contrôle.

Il importe cependant d'assurer l'exacte application de la loi. Ici encore le gouvernement n'est pas en principe appelé à intervenir, et s'il intervient, c'est par des voies indirectes, les mêmes dont usent les particuliers, et en faisant appel à un autre pouvoir, celui de la justice. Là où l'autorité locale manque à ses obligations on les outrepasse, les administrés, lésés dans leurs intérêts ou dans leurs droits peuvent saisir la cour de Queen's bench : on se plait à croire qu'ils n'y manqueront pas. Le même recours est ouvert au gouvernement ; en principe, il n'en a pas d'autre. Désarmé, il emprunte leurs armes aux tribunaux. Si ceux-ci lui sont suspects, il ne peut en aucun cas les dessaisir, et ce qu'il leur demande, ils peuvent le lui refuser. Bien plus, ils peuvent dénier force exécutoire à ses règlements, et, s'il lui arrive d'agir, condamner à raison de ces actes les fonctionnaires qui les ont exécutés. La garantie d'une administration correcte repose, en Angleterre, sur la vigilance des particuliers et sur l'autorité des tribunaux, nullement sur l'action directe du gouvernement. Ainsi, le Parlement pour formuler la règle, les notables pour l'appliquer, les tribunaux pour empêcher, par les pénalités dont ils disposent, les autorités locales d'y contrevenir comme le gouvernement d'en abuser, ce sim-

ple diagramme triangulaire représente suffisamment, dans ses traits essentiels, toute l'organisation administrative de l'Angleterre.

Considérons de plus près l'enchaînement des différentes parties de ce système, en descendant du centre aux extrémités. A Londres, au premier coup d'œil, certains signes révèlent que le gouvernement a été pour ainsi dire mis hors du champ. Les bâtiments de nos ministères, ces grandes casernes administratives qui sont les symboles et les foyers de notre centralisation, n'ont rien ici qui leur réponde. Même aujourd'hui, il n'y a pas proprement de ministère du commerce ni des travaux publics. Le service de l'instruction publique n'existait pas du tout il y a cinquante ans; il n'a pris d'ampleur que depuis 1870. Le Home office ne représente que très imparfaitement le ministère de l'intérieur. Le portefeuille du *Home secretary* est à peu près celui d'un ministre de la police et partiellement celui d'un garde des sceaux. Nombre de ses attributions sont rattachées en France — ou pourraient l'être — à l'un ou à l'autre de ces départements. Par exemple il pourvoit à l'exécution des arrêts judiciaires; il en a même en un certain sens la revision, ce qui fait de lui une sorte de grand juge; il est conseiller attitré de la couronne dans l'exercice du droit de grâce. L'enregistrement des étrangers, leur naturalisation se fait sous son autorité. Voilà bien les fonctions d'un garde des sceaux; le reste de ses fonctions est surtout de police. Il a la surintendance de la Constabulary force, c'est-à-dire des policemen, dans tous les comtés d'Angleterre; il administre les prisons; il veille à l'exécution des lois concernant le travail des enfants et des femmes dans les manufactures et dans les mines, la fabrication des explosifs, les mauvais traitements infligés aux animaux. J'ai à peu près cité tous les services importants. On voit par là que rien d'organisé, dans les bureaux du Home office, ne correspond à cette tutelle de l'administration locale qui est, chez nous, la grande affaire du ministère de l'intérieur et comme la raison d'être de ce département. Le peu qui s'en exerce sur les circonscriptions de l'ancien réseau ne lui est même pas réservé. Une partie ressortit au Conseil privé ou à la Trésorerie, deux ministères d'un caractère purement politique, qui n'ont point à proprement parler de bureaux et qui ne sont pas capables d'une action continue. La tutelle administrative en Angleterre est née d'hier, pour des circonscriptions nouvellement créées, et s'est constituée en dehors du *Home office*. Aussi le portefeuille de l'intérieur, qui a été tenu quelquefois en France par le président du conseil, est resté, en Angleterre, un portefeuille de second ordre, et l'homme qui en recevait la charge s'est considéré de tout temps comme sacrifié.

Il y a une raison pratique pour que le cercle d'action de l'administration centrale ne se soit pas étendu notablement, c'est que le

droit public anglais ignore la justice administrative. La bureaucratie qui n'aperçoit pas, au delà de ses actes d'ingérence, un *for* particulier et bien à elle où elle sera jugée selon son propre esprit, ne sort pas aussi volontiers de ses attributions; la crainte des tribunaux ordinaires, l'idée qu'ils ne la comprendront pas lui retiennent la main. Elle est comme une industrie naissante qui aborde la lutte sans droits protecteurs; elle ne parvient pas à se développer.

Ce résultat éclate en Angleterre, au premier abord, pour les yeux d'un Français. En France, la bureaucratie qui a pour chefs tous les ministres et pour directeur principal le ministre de l'intérieur, se centralise au département en la personne et dans les bureaux d'un préfet. C'est là que tous les ordres émanés du gouvernement convergent et se rencontrent, avant de se distribuer aux fonctionnaires de divers ordres et degrés chargés de l'exécution. Ici, rien de pareil. Voilà déjà plusieurs siècles que comtés, bourgs, paroisses n'ont personne auprès d'eux pour les surveiller ou les contraindre et ne sont soumis qu'au contrôle d'une autorité lointaine. Cette autorité, on l'a déjà vu, n'intervient presque pas dans leurs affaires. La paroisse, dans les services qu'elle a conservés, est sous la tutelle du comté, nullement sous celle du pouvoir central. Les comtés et les bourgs s'administrent avec une quasi-souveraineté.

Passons en revue les modes classiques d'intervention du gouvernement dans les localités. Presque aucun n'est ici en usage. Par exemple, il appartient souvent aux gouvernements de nommer eux-mêmes les autorités locales ou de ratifier leur nomination, de les casser ou de les dissoudre. En Angleterre, de toutes les autorités de l'ancien réseau administratif, le gouvernement n'est en possession d'en nommer, confirmer, suspendre, destituer aucune. Seuls, les magistrates des comtés sont commissionnés d'en haut par le lord chancelier. Institués d'ailleurs pour un temps indéfini, choisis dans une classe restreinte de grands propriétaires locaux, il n'y a ni traitement ni avancement par lesquels on les puisse tenir. Il est moralement impossible de leur retirer leurs commissions, si ce n'est à raison d'actes incriminables. Ils ne sont donc réellement pas dans la dépendance du gouvernement. Quant aux fonctionnaires subordonnés, les *magistrates* dans les comtés, les conseils municipaux dans les villes, les choisissent sans avoir besoin de l'assentiment du pouvoir central. Cet assentiment n'est requis que pour le directeur de la police comitale, qui doit être confirmé par le secrétaire d'État de l'intérieur. L'État ayant pris à sa charge la moitié des sommes nécessaires pour payer et habiller les *policemen*, on n'a pu lui refuser ce privilège purement formel, non plus que le droit de s'assurer, avant d'acquitter sa part contributive,

que la police est efficacement organisée. Trois inspecteurs lui suffisent pour ce service dans toute l'Angleterre. Dans les grandes villes, le secrétaire d'État de l'intérieur ne dispose même pas de ce chétif moyen d'influence. Elles organisent et recrutent elles-mêmes leur police.

Un second mode classique d'intervention du pouvoir central consiste en ce que nombre d'actes des autorités locales n'entrent pas en vigueur sans son approbation préalable. Ici cette approbation est requise pour hypothéquer ou louer à long bail les propriétés municipales et pour engager l'avenir par des emprunts. Il appartient au gouvernement de la donner, lorsque l'emprunt a pour objet de pourvoir à des services prévus par les lois générales : autrement, c'est le Parlement qui l'octroie par un acte spécial. En dehors de ces deux cas, l'autorité locale est libre. Les règlements édictés par les conseils de ville, par exemple, entrent en vigueur, de plein droit, après quarante jours de publicité, à moins que le *Privy council* n'y fasse opposition. Le Privy council a une organisation médiocrement bureaucratique, la restriction est donc illusoire. Les mêmes conseils et les sessions trimestrielles ne sont pas obligés de dresser un budget préalable ; ils votent et engagent, comme il leur plaît, des dépenses sans limite de chiffre; ils y font face avec les fonds de la communauté ou par une augmentation de l'impôt local et ne sont responsables que si l'objet de la dépense est illégal : encore n'est-ce pas le gouvernement qui tranche cette question de responsabilité.

L'administration supérieure n'intervient pas davantage après coup (c'est un troisième mode classique d'ingérence) pour s'assurer que la comptabilité a été régulière. La vérification des comptes des *boroughs* et des comtés se fait sous l'autorité du conseil municipal et des sessions trimestrielles, par des agents qu'ils nomment eux-mêmes. Le contrôle est dans les mêmes mains que la dépense. Le local government board a le droit, depuis quelque temps, d'exiger communication des comptes des comtés et des boroughs; mais c'est uniquement pour en faire un extrait, qui est présenté au Parlement à titre d'information. Il joue le rôle d'une agence de statistique, nullement d'une agence de revision.

Reste une dernière forme d'intervention. L'État a, en maint pays, la faculté légale de pourvoir par ses propres fonctionnaires à un service laissé en souffrance par l'autorité locale. Cette faculté lui serait d'autant plus nécessaire ici qu'il ne peut agir par la menace d'une destitution. Or, la procédure d'exécution administrative a été longtemps ignorée en Angleterre. C'est en 1866, si je ne me trompe, qu'elle paraît pour la première fois, et elle n'a jamais cessé d'être considérée comme

une voie exceptionnelle. La voie ordinaire et régulière, même pour le gouvernement, est de s'adresser à la justice ordinaire. La haute cour délivre un *writ* de *prohibition* ou de *quo warranto* ou de *mandamus*, soit pour arrêter court l'autorité locale qui excède ses pouvoirs, soit pour contraindre à agir l'autorité locale qui s'y refuse à tort. Dans le cas où l'administration supérieure supplée elle-même à l'inaction de l'autorité locale, c'est encore à la justice qu'il appartient de décider que les dépenses seront supportées par les contrevenants à la loi et de délivrer l'ordre en vertu duquel elles pourront être recouvrées contre eux. Le gouvernement dépend étroitement à cet égard d'un pouvoir que la France a toujours considéré comme le tuteur superstitieux des intérêts privés, comme fermé au sens des nécessités de l'État. Il ne peut atteindre ses fins que par la bonne grâce de cet arbitre, que toutes nos lois supposent incompétent ou prévenu. Notons, d'autre part, que même cet arbitre est désarmé en mainte matière, vis-à-vis des autorités locales. On a vu que, pour beaucoup de questions administratives, les décisions des sessions trimestrielles sont affranchies du *certiorari*, c'est-à-dire que le recours et l'évocation à la juridiction supérieure ne sont pas légalement permis.

Est-il donc vrai qu'il n'y ait pas en Angleterre une tutelle administrative. Il y en a une sans doute, et fort ancienne. Mais, en principe, ce n'est pas le gouvernement qui l'exerce, ce sont les Chambres. Le vrai supérieur administratif des comtés et des bourgs n'est pas le ministère, c'est le Parlement.

Reportons-nous à moins de trente ans dans le passé. Une ville veut-elle construire un égout, mettre le gaz dans ses rues, établir une ligne de tramways, etc.... Il faut qu'elle soit autorisée. Voilà bien de la tutelle. Mais jusqu'à ces derniers temps, les deux seules autorisations dont elle avait besoin ont été celle des autorités locales intéressées et celle du Parlement, qui la donne sous la forme d'une loi spéciale (acte privé). Quant au gouvernement, il n'a rien à voir administrativement en cette affaire, et il ne s'en mêle pas davantage à titre de directeur du travail législatif dans les deux Chambres. Voici, en effet, comment les choses se passent. La Chambre, au commencement de la session, nomme un comité dit : *de choix*, qui en nomme un autre dit : des chemins de fer, lequel fournit, quand besoin est, les présidents de nombreuses petites commissions de quatre membres auxquelles sont soumis les bills locaux ou privés. L'autorité qui sollicite une autorisation introduit une pétition, justifie de la publicité donnée à la demande et la défend par le ministère d'avocats contre les oppositions que peuvent former les personnes intéressées à la faire échouer. Si la commission rejette la demande, la Chambre n'en est

pas saisie et ne peut pas s'en saisir. Si la commission accueille la demande, la Chambre, sauf exception, la vote sans examen. Point de ministres dans tout cela, les intéressés et le Parlement; pas même le Parlement, un petit tribunal parlementaire de 4 à 5 membres, choisi par des moyens qui équivalent à peu près au tirage au sort. Chaque année, une foule de bills arrivent ainsi, concernant les cimetières, les ponts, les rues, les marchés, le drainage, les docks, les ports, que sais-je? passent devant les ministres pour aller se faire résoudre par une commission parlementaire et retournent en passant devant eux se faire exécuter hors de leur contrôle par les autorités locales qui les ont présentées. Telle était du moins, il y a peu d'années, la marche exacte de la procédure. Elle subsiste dans sa teneur générale. J'expliquerai dans un instant l'esprit et la portée des modifications qu'elle a subies dans la pratique.

VII

J'ai essayé de dégager les principes sur lesquels repose, à mon sens, l'*ancien* droit administratif anglais. Je les ai montrés en opération dans leur domaine immémorial, comtés, bourgs, paroisses. Ils y prévalent encore. Il me reste à étudier le *nouveau* droit administratif qui a pris naissance et s'est développé pendant la dernière période cinquantenaire. Celui-ci n'a presque pas empiété sur les circonscriptions et les autorités soumises aux maximes de l'antique jurisprudence. Il a découpé ses provinces et organisé ses agences indépendamment de l'ancien réseau. Ce sont comme deux empires superposés qui ne se touchent pas, aussi séparés l'un de l'autre que pouvaient l'être autrefois en France les régions de droit écrit et les régions de droit coutumier.

Je voudrais montrer la façon caractéristique dont les circonscriptions nouvelles se sont formées, étendues, consolidées, ont dégagé, au centre, les deux départements ministériels qui leur sont spécialement préposés et ont constitué le second réseau administratif sous une bureaucratie vivace et active. Ce développement même forme une histoire, qui, pour avoir abouti à un régime très différent du passé, n'en porte pas moins profondément l'empreinte du vieil esprit britannique.

Le législateur anglais commence rarement par concevoir d'ensemble une organisation qui embrasse tout le territoire. Il se rend d'abord à l'appel de certaines localités, leur octroie par des actes à part le régime spécial qu'elles demandent. L'exemple gagne; on rédige alors

une loi type, non pour l'imposer, mais pour simplifier les actes locaux, qui n'ont plus qu'à la viser pour en adopter les dispositions. Presque toujours un bureau est créé au centre pour réunir les renseignements et dresser les statistiques qui peuvent éclairer les parlements subséquents. Ce bureau donne ses conseils à qui les demande; il ne commande pas encore. D'année en année, cependant, il grandit, comme tous les bureaux. Les statuts, jusqu'à ce jour, ont été *permissive*, c'est-à-dire que chaque localité a pu, comme il lui plaît, s'y assujettir ou rester en dehors. Bientôt le bureau obtient, sur le rapport d'une commission d'enquête, qu'ils deviennent obligatoires dans certains cas, puis obligatoires dans tous les cas. Il est l'instrument naturel de cette compulsion; de nouveaux pouvoirs lui sont conférés. Cette élévation en dignité et en crédit y appelle des hommes plus importants, capables d'une responsabilité plus effective et plus haute. Le bureau est devenu une direction; la direction devient un ministère. Une véritable administration est enfin constituée, qui s'étend à tout le territoire; le zèle bureaucratique s'y développe, recherche le progrès, poursuit les abus et crée lentement sa propre routine.

Tout le nouveau régime administratif de l'Angleterre s'est établi par de tels tâtonnements. Aucun des services modernes n'a été créé d'un seul jet et sur un plan d'ensemble. Tous l'ont été par morceaux, sur des appels réitérés de l'opinion, pour des besoins successivement révélés, par des agrandissements et des annexions où la raison systématique a continuellement cédé à l'empire des circonstances. L'État a toujours commencé par se présenter en expérimentateur incertain qui demande des lumières à la pratique, en auxiliaire officieux qui offre son concours. Il n'a parlé qu'à la fin en maître convaincu et impérieux qui prend les choses en main et commande.

L'administration de l'assistance publique, les administrations sanitaires et scolaires sont de frappants exemples de ce *processus*. Je ne puis entreprendre d'analyser ici toute l'évolution de la loi sur les pauvres. Qu'il me suffise de rappeler que, depuis la fin du XVIII[e] siècle, le Parlement s'était étudié à retirer aux paroisses et à transférer aux *magistrates* des comtés toutes les parties essentielles de ce service : le droit d'octroyer le secours, de décréter la taxe d'assistance, de reviser les rôles. Égarés par le sentimentalisme de l'époque, les *magistrates* inaugurent le plus désastreux des socialismes. En 1795, ils proclament le principe que l'assistance doit être le complément du salaire réputé normal, calculé sur le prix local des subsistances, s'élever quand il s'abaisse, s'abaisser quand il s'élève. En 1796, ils rétablissent les distributions de secours à domicile, au lieu d'exiger que le pauvre prouve la réalité de sa détresse en subissant la quasi-captivité du workhouse.

Sous un tel régime, le paupérisme s'était à ce point développé que la taxe des pauvres avait monté de 100 millions de francs à près de 200 en 1817, et que, dans certaines localités, elle épuisait tout le revenu des terres. En 1834, à la suite d'une enquête mémorable qui a porté le jour sur ces résultats, l'assistance publique est placée dans tout le royaume sous la direction d'un comité central (le *poor law board*), qui reçoit le pouvoir de grouper d'autorité les paroisses pour l'entretien à frais communs d'un workhouse. En peu d'années, ce board a déployé une telle activité, que les unions couvrent de leur réseau tout le territoire. Peu à peu la paroisse s'absorbe et s'anéantit dans l'union. Celle-ci lui est enfin définitivement et complètement substituée comme circonscription d'assistance. La paroisse demeure uniquement le cadre officiel pour la perception d'un impôt dont le chiffre est fixé, l'assiette établie, le produit dépensé par une autorité qui lui est étrangère. Elle n'a même plus ses pauvres, qui sont devenus ceux de l'union. Un comité de *guardians* est préposé à chaque union; ils sont élus au suffrage plural, proportionnel au revenu. Le nouveau système ne fait donc échec qu'en apparence au pouvoir des *magistrates*, qui d'ailleurs siègent comme membres de droit dans le board de leur district, sont appelés à ratifier la taxe des pauvres et connaissent des réclamations élevées par les contribuables qui se croient taxés abusivement. En réalité, ni magistrates ni guardians n'ont plus que l'ombre du pouvoir. Les premiers se lassent de paraître aux séances du board pour une besogne purement formelle. Sur les autres, nous allons le voir, la tutelle gouvernementale s'appesantit lentement, sûrement. Ils ne sont plus que des instruments dans les mains du poor law board.

Plus caractéristique encore est le développement de la législation et de l'administration sanitaires. Jusqu'à George II, pas de lois, si ce n'est un acte de Henri VIII sur les égouts. Au XVIII[e] siècle, on commence à accorder par des actes privés des pouvoirs spéciaux à certaines villes. En 1833, un statut général sur l'éclairage et le pavage autorise les localités qui le veulent à s'assurer le bénéfice des dispositions contenues dans l'acte. En 1848, la compulsion apparaît; un bureau de la santé publique est créé au centre; il peut instituer d'autorité des boards de santé locaux, corps électifs, partout où la mortalité dépasse un certain taux : autrement il les octroie sur pétition des intéressés. En 1858, la responsabilité paraît trop grande pour un simple bureau : le board disparaît, mais non pas ses attributions qui sont réparties entre le ministère de l'intérieur et le conseil privé. En 1871, l'expérience a prononcé : une révolution administrative s'accomplit. Le service sanitaire n'a pas cessé de voir s'étendre ses attributions. Entre temps, l'humble bureau des pauvres créé en 1834, et qui était alors composé

de commissaires extra-parlementaires, est devenu, en 1847, un comité supérieur qui a pour membres les principaux ministres. Les deux administrations se rapprochent, se rencontrent et se fondent enfin en un seul département, qui réunit dans ses mains leurs fonctions plus ou moins disparates, voit grossir d'année en année son budget et dont le président, devenu un véritable ministre, siégeait dans le dernier cabinet de M. Gladstone.

En 1872, la présence d'une bureaucratie plus puissante et plus hardie se trahit pas une organisation étudiée qui embrasse tout le sol anglais et s'impose à toutes les localités sans exception. Le royaume est partagé en circonscriptions sanitaires urbaines et rurales. Les premières sont au nombre de 1006 et occupées par 17 millions et demi d'habitants; les secondes au nombre de 577 et occupées par 8 millions et demi d'habitants. Celles-ci se confondent plus ou moins avec les unions sous l'administration des *guardians*. Quant aux districts sanitaires urbains, ils ne comprennent pas seulement les boroughs, où le conseil de ville est de règle l'autorité sanitaire, mais encore les localités à population plus ou moins agglomérée, qui ont été érigées en *districts d'amélioration* sous une commission, ou en *districts de gouvernement local* sous un local board. Aujourd'hui ces trois types de la circonscription sanitaire diffèrent encore par leur loi d'organisation. Mais leurs pouvoirs et leurs devoirs au regard de l'hygiène publique sont désormais assimilés. Le *local board* peut être considéré comme le spécimen de l'autorité sanitaire.

Un district sanitaire est formé, soit d'autorité, par un ordre du local government board qui est assujetti à la ratification parlementaire, soit sur la demande des contribuables locaux, par un ordre du même board dont le Parlement n'a pas à connaître. Le *local board* est électif. L'élection se fait suivant le même système aristocratique de vote plural qui est la loi pour les guardians. Le local board une fois constitué a la personnalité civile; il est apte à posséder, à contracter un emprunt, à ester en justice. Il a les pouvoirs les plus étendus pour établir et entretenir une canalisation d'égouts, pourvoir à l'écoulement des eaux vannes provenant des habitations, assurer la propreté des maisons à l'intérieur et à l'extérieur, obliger les habitants à s'approvisionner d'une quantité d'eau suffisante, autoriser les établissements insalubres, surveiller les hôtels et garnis. Les marchés, les voitures publiques, les cimetières sont sous sa juridiction. Pour tous ces objets, il peut faire des règlements sanctionnés par une pénalité dont la loi fixe le maximum à 5 livres. Il est enfin l'autorité qui a charge de la voirie; il établit au besoin des routes ou perce des rues nouvelles, les pave, les nomme ou change leur nom, fixe s'il y a lieu les conditions auxquelles doivent

se conformer les constructions riveraines : attributions multiples, pouvoirs étendus où il ne manque qu'une justice et une police locales pour que les districts locaux ne se distinguent plus des boroughs. Je me trompe : même dans ce cas, une différence capitale subsisterait encore : la tutelle gouvernementale, presque nulle dans les villes, est active et minutieuse dans toutes les circonscriptions sanitaires.

Restent les comités scolaires (school boards). Jusqu'en 1831 l'État ne dépensait pas un centime pour l'instruction élémentaire. Ce service d'une importance nationale, délaissé et même ignoré par les pouvoirs publics, avait été recueilli par deux sociétés libres qui avaient la prétention de suffire à la tâche. En 1834, le Parlement vote sans but bien déterminé l'obole d'un subside de 500 000 fr. L'argent est utilement dépensé : le subside est renouvelé et augmenté. On crée, pour diriger l'application de ces fonds, un comité d'éducation. Le comité grandit; ses attributions prennent de l'ampleur. En 1856, il est définitivement constitué; on met à sa tête un chef spécial, un personnage, le vice-président du conseil privé. En 1870, la loi sur l'instruction élémentaire étend prodigieusement son activité. Il acquiert le droit de créer, dans les localités qu'il ne juge pas suffisamment pourvues d'écoles, un bureau scolaire autorisé à en fonder, à en couvrir les frais par un impôt spécial, à établir et sanctionner contre les parents l'obligation légale de donner l'instruction aux enfants. Cette organisation s'étend; de nouveaux statuts la fortifient. En 1876, la loi invite les conseils municipaux et les guardians, dans les villes et les unions où il n'a pas été institué de school boards, à former des comités d'assiduité armés à peu près des mêmes pouvoirs. Le même régime se trouve ainsi appliqué à tout le territoire. Le nombre des écoles, le nombre des enfants qui reçoivent l'instruction va croissant. Le gouvernement intervient de plus en plus par des subventions distribuées aux maîtres qui ont poussé le plus grand nombre d'élèves jusqu'à un degré déterminé de culture. C'est là la plus grosse partie du budget de ce département, le plus richement doté de tous les services civils puisqu'il ne dépense pas moins de 125 millions de francs. Où l'on rencontre les subventions, il est rare de ne pas rencontrer la tutelle. Et, en effet, elle se montre là aussi, on va le voir, avec la même intensité que dans les districts sanitaires.

Il me reste un mot à dire des districts de voirie, parce qu'ils présentent cette particularité que la centralisation administrative n'y a pas prévalu, et que l'ancienne organisation s'y est maintenue moyennant quelques sacrifices. Dans les villes et les districts urbains, le conseil municipal et l'autorité sanitaire sont chargés du service des routes. Partout ailleurs, c'est aux magistrates des comtés, non pas

au gouvernement, qu'il appartient de former directement les districts de voirie. Dans une moitié à peu près des paroisses, ils ont laissé ce service entre les mains de chaque vestry, qui le gère par un agent voyer ou par un comité spécial. Ailleurs, ils ont groupé les paroisses, et l'administration des routes a passé à un comité où siègent, avec les délégués élus des paroisses composantes, les magistrates de la circonscription, membres de droit. Les autorités du comté ont d'ailleurs pouvoir et même devoir de transférer aux guardians, lorsqu'elles le jugent utile, le service des routes et de confondre les deux boards en un seul. Dans tous les cas, elles gardent le contrôle de l'exécution et c'est à elles qu'il appartient de nommer l'agent voyer et de pourvoir aux travaux nécessaires, lorsque l'autorité locale fait défaut. Dans ce tableau qui embrasse, je crois, tout l'essentiel, on a pu remarquer que nulle part le gouvernement n'apparaît. Il n'intervient que comme distributeur de certaines subventions que le trésor public accorde pour l'entretien des routes principales et, depuis 1882 seulement, comme vérificateur des comptes de voirie. Jusque-là l'*audit* de ces comptes lui échappait. La loi de 1882 lui a ouvert les portes de la dernière administration du nouveau réseau qui fût demeurée locale ; la tutelle administrative ne tardera pas à se greffer, là aussi, sur le contrôle financier.

VIII

On a vu naître, prendre corps et grandir au centre, à côté des antiques départements ministériels, deux organismes bureaucratiques nouveaux. Les maximes, les principes de l'ancienne administration forment le droit commun pour les uns et les autres. C'est en général par voie de dérogation limitée, à l'ombre de fictions qui changent le fond des choses en épargnant les apparences, que des pratiques inconnues au passé se sont introduites et dégagent peu à peu un droit administratif qui tend à se rapprocher du nôtre. Il nous reste à suivre, en les marquant brièvement, les phases de cette évolution.

Considérons d'abord les circonscriptions administratives. L'un des mandats que le local government board remplit avec le plus d'activité consiste à en rectifier les limites. Il opère principalement sur les paroisses ; il procède par échange de parcelles, absorption des enclaves, fusion de deux unités paroissiales. Il sépare une paroisse de l'union qui la contient et la fait entrer dans l'union voisine ; il altère ainsi, par voie de conséquence, même les frontières des comtés. Les ordonnances à cette fin sont rendues après de minutieuses enquêtes ; les intéressés les acceptent presque toujours ; mais ils gardent cependant le droit de

les contester. Dans ce cas, elles deviennent de simples ordonnances provisoires, le Parlement en est saisi et elles n'entrent en vigueur que s'il les confirme après que les opposants ont pu produire leurs objections. On retrouve ici le Parlement dans son rôle de supérieur administratif; il n'y a point renoncé, mais il a délégué à une autorité bureaucratique tout le travail préparatoire, l'enquête, qui auparavant ne se faisait pas, la décision même, qui s'obtient aujourd'hui sans grandes dépenses, alors que les bills locaux coûtaient démesurément cher; neuf fois sur dix, la question est tranchée *administrativement* par l'acquiescement de tous.

Dans les localités, le local government board et le comité d'éducation, pas plus que le Home office, la trésorerie et le conseil privé, n'entretiennent des agents d'administration proprement dits; ils n'y sont représentés que par des agents de contrôle. Le nombre de ces fonctionnaires (inspecteurs spéciaux et vérificateurs des comptes) va d'ailleurs montant avec une extrême rapidité. Il s'élève à 100 pour le premier des deux départements, à 263 pour le second, contre 88, qui est le chiffre approximatif pour le Home office. L'administration centrale se les rattache de jour en jour plus étroitement. En 1864, par exemple, les *auditeurs* des comptes sont encore électifs. En 1868, le pouvoir de les nommer passe au board central; ils deviennent des agents civils de la couronne, et leurs pensions de retraite sont liquidées d'après la loi applicable aux fonctionnaires. A cette date, la loi fait encore de leur traitement une charge du fonds local; mais la vérité est qu'ils sont rétribués partiellement sur ce fonds, partiellement sur les ressources du Trésor public. A partir de 1879, c'est l'État seul qui les paie sur les sommes votées par le Parlement. Les voilà devenus, dans toute la force du terme, les hommes de l'État, les agents de l'administration centrale. Auditeurs et inspecteurs sont dans les localités des personnages; ils y jouent un rôle de plus en plus actif où nous ne manquerons pas de les retrouver.

Les autorités préposées aux cercles administratifs qui se rattachent au local government board ou au comité d'éducation sont électives. Les deux départements n'ont pas d'action sur le choix de leurs membres. Il est remarquable, toutefois, que, dans les élections des guardians, ce n'est pas la justice, comme lorsqu'il s'agit des élections municipales, ni le corps élu lui-même, comme c'est le cas en d'autres pays, mais le *local government board* qui connaît des appels contre les décisions de l'officier électoral. La bureaucratie centrale juge des opérations électorales, maîtresse d'en annuler les résultats, voilà une de ces anomalies comme l'Angleterre en présente plus d'une.

Un droit plus important, qui vient seulement de faire son entrée

dans le système administratif de l'Angleterre, est celui de dissoudre les boards locaux et de les remplacer par une commission administrative. Le comité d'éducation est encore seul à le posséder; il l'exerce vis-à-vis des school boards insuffisants et récalcitrants. Que cette forme décidée d'arbitraire ait pu s'introduire et se faire accepter en Angleterre, même dans un cadre restreint, c'est le signe que l'antique esprit de *self government* est gravement atteint, et il n'est pas certain qu'il résiste longtemps aux efforts que fera la bureaucratie pour étendre à d'autres corps locaux une règle où elle trouve si bien son compte. Déjà des hommes aussi considérables que Mill et M. Brodrick ont demandé qu'elle fût rendue générale.

Au reste, et dans l'ensemble, ce n'est point par aucun pouvoir qu'il lui soit donné d'exercer directement sur les membres même des boards locaux que le local government board leur impose et se les rend dociles. Il agit sur eux par d'autres voies. D'abord les inspecteurs ont entrée de droit aux séances de tous les comités locaux (ceux des villes et des districts d'*amélioration* exceptés). Ils y apportent l'autorité d'une compétence spéciale, la puissance et la ténacité d'une tradition bureaucratique. Ce sont là des titres de grand poids, des forces presque irrésistibles. Mais ils n'ont pas que ce moyen d'influence sur les élus des contribuables; ils les tiennent en général par les fonctionnaires subordonnés dont ces élus se croient les chefs. Ceux-ci tendent de plus en plus à devenir en fait les agents du local government board et du comité d'éducation. Les boards locaux ne peuvent que les *présenter* à l'agrément des autorités centrales et celles-ci ont *seules* qualité pour les destituer, comme pour les autoriser à recevoir des pensions de retraite. Le fonctionnaire une fois nommé n'a guère plus à regarder vers les *guardians* ou les comités sanitaires; il attend tout de la bonne grâce de l'administration centrale, dont la religion est éclairée — c'est-à-dire dont l'opinion est faite — par l'inspecteur. Un agent indocile à ses supérieurs immédiats peut être maintenu malgré eux, s'il a la faveur du ministère et de ses représentants. N'est-ce pas virtuellement la suppression de ce qui peut être appelé proprement l'administration locale? Entre l'inspecteur : ingénieur, médecin, hygiéniste, qui se prévaut justement de sa supériorité professionnelle, et le secrétaire toujours présent, mêlé à tout, qui correspond avec l'inspecteur en dehors de ses chefs et tourne à l'agent d'exécution du pouvoir central, les boards locaux sont, en fait, réduits à l'impuissance, et l'on voit maintenant pourquoi les *magistrates* montrent peu d'empressement à y siéger.

Telle est l'action que le local government board exerce sur les personnes. Recherchons celle qu'il exerce sur les affaires. L'un de ses

moyens d'influence est de subventionner certains services, à condition que les districts intéressés se conformeront à certains règlements édictés par lui. C'est ce qui se passe pour le choix des médecins et inspecteurs de santé dans les circonscriptions sanitaires. Le Trésor public paie la moitié des traitements lorsque la circonscription s'est approprié et observe les termes des ordonnances rendues par le local government board. Ici, les localités sont encore libres; elles peuvent se dérober à la condition en renonçant aux avantages. La tutelle effective, celle qu'on n'évite pas, commence avec les règlements que l'autorité locale elle-même croit nécessaire d'édicter. On a vu que, dans les boroughs, les règlements votés par le conseil municipal entrent en vigueur après quarante jours de publicité et que le privy council a seulement le droit de s'y opposer. Ici, pour les mêmes actes, l'approbation préalable du board central est requise; la tutelle est donc beaucoup plus étroite. Elle l'est d'autant plus que le local government board n'a pas résisté à la tentation de rédiger des règlements types que les localités sont maîtresses d'adopter, mais qu'elles sont souvent, on l'a vu, intéressées pécuniairement à s'approprier. Ces règlements sont aussi nombreux que prolixes; ils descendent jusqu'à l'extrême détail. Il y en a qui vont jusqu'à spécifier le nombre d'heures pendant lesquelles les fenêtres des garnis doivent rester ouvertes chaque jour. Nulle part ce genre de tutelle n'est plus marqué que vis-à-vis des *guardians*. Circonvenus par un nombre prodigieux d'ordonnances, de cédules, de formes à remplir, ils ne peuvent prendre aucune décision originale. Les instructions prescrivent jusqu'à la manière de faire le thé et le pudding au riz, ou de donner des bains aux habitants du workhouse; il faut faire couler d'abord le robinet d'eau froide et il est interdit de plonger la tête du patient. L'Angleterre paie sous cette forme et par cet abus l'avantage que ses citoyens trouvent à n'avoir pas tout près d'eux un agent d'exécution chargé d'apprécier les circonstances et de trancher les questions en tenant compte des raisons propres à chaque *espèce*. Elle est entraînée à sous-légiférer avec intempérance, là où c'est le lieu d'administrer; l'homme faisant défaut, elle se fait représenter par un texte qu'elle élabore consciencieusement et longuement après s'être entourée de toutes les lumières. Aussi n'y a-t-il pas d'administration plus paperassière. Elle reçoit, elle envoie des documents innombrables. Sir Charles Dilke évaluait à dix millions le nombre des relevés statistiques qu'il avait à sa disposition. Les ordonnances du département, au cours de l'année 1883, ne s'élèvent pas à moins de 2,000, et ses rapports au Parlement pendant la même année couvrent plus de 2,000 pages.

C'est surtout en matière financière que le local government board

exerce dans le nouveau réseau administratif une tutelle et un contrôle inconnus à l'ancien. Dans l'administration journalière, les agents de cette tutelle sont ces « auditeurs » dont il a déjà été question. Ils examinent les comptes locaux, contrôlent les causes des dépenses, refusent de les ratifier quand la loi n'a pas été observée et les mettent, s'il y a lieu, à la charge de l'autorité qui a failli. Il y a appel de leurs décisions au local government board. A la vérité, celui-ci a pris l'habitude, même quand il confirme le jugement de l'auditeur, de remettre aux déboutés les effets de la condamnation. Cette indulgence ne change pas le caractère de la juridiction. C'est bien ici de la justice administrative. Elle est encore plus apparente et s'étend plus loin (puisqu'elle s'applique aux villes) lorsque des contribuables, taxés spécialement à raison de travaux que l'autorité locale estime leur avoir particulièrement profité, réclament, dans les vingt-un jours, contre le principe et le chiffre de cette imposition. C'est le local government board qui connaît de ces litiges et qui les tranche souverainement.

Lorsque l'autorité locale croit nécessaire d'emprunter pour un objet légal, le même département a qualité pour l'y autoriser; il fixe en ce cas les conditions générales de l'emprunt, le taux de l'intérêt, les formes et la durée de l'amortissement, et il peut inviter les commissaires des travaux publics à consentir un prêt dans ces termes. Nous avons déjà rencontré en pareil cas l'intervention de l'autorité supérieure auprès des conseils municipaux des villes. Mais ici commence à se marquer un des traits les plus caractéristiques du nouveau gouvernement local, la tendance du Parlement à délaisser de fait ses devoirs de supérieur administratif et à se substituer, en mainte occurrence, le local government board.

C'est un privilège essentiel du Parlement d'autoriser les emprunts locaux. En le déléguant en partie, comme on vient de voir, à des départements ministériels, il ne l'a pas moins retenu en entier et il l'exerce principalement pour tous les services et besoins locaux non prévus par les lois générales. Les districts urbains et ruraux qui veulent emprunter ont, en principe, le choix de s'adresser à lui ou au local government board. La voie parlementaire a, pour certains d'entre eux, l'avantage suspect qu'elle les fait échapper à une enquête minutieuse, conduite sur place par un inspecteur, et qu'ils obtiennent plus facilement des Chambres ou plutôt des petits comités qui décident pour elles, des termes favorables quant aux délais de remboursement. Quelques-uns de ces « actes locaux » ne fixent pas le montant de l'emprunt, et d'autres autorisent des annuités perpétuelles. De telles facilités sont naturellement très engageantes Aussi, de 1873 à 1883, le total des emprunts sanctionnés par le Parlement au moyen de lois spéciales s'est élevé

à 37,456,074 liv. sterl., contre 29,107,118 liv. sterl. sanctionnés par le local government board. La comparaison des chiffres des cinq dernières années indique toutefois que la proportion tend à se renverser. C'est que le Parlement a fini lui-même par sentir la nécessité de se garder contre le mauvais usage qu'il faisait de son privilège. Il s'est dépossédé en fait, et c'est le local government board qui, dès à présent, a tout pouvoir et tout contrôle en ces matières. D'abord, aucune autorité de district et même aucun conseil municipal (pour les services sanitaires) ne peut introduire un bill local ou s'y opposer dans les Chambres sans l'approbation du board central. En second lieu, des rapports sur ces bills sont demandés au même board, au cours de la procédure; des rapports supplémentaires sont de même requis après que le bill a été amendé au comité. Le comité s'assure, en général, que les recommandations consignées dans ces documents ont été observées. Depuis 1873, les actes autorisant des emprunts ont presque invariablement exigé que le compte annuel fût communiqué au board dans la forme qu'il a lui-même déterminée, et si le board juge que le remboursement ne se fait pas ou que l'amortissement n'est point prélevé selon les termes de la loi, il peut s'adresser à la justice et provoquer un *mandamus* adressé à l'autorité locale. Enfin les *local acts* anciens et nouveaux sont sujets à revision par le board; il peut en changer les dispositions au moyen d'une ordonnance provisoire qui est soumise au Parlement et qui prend force de loi sans examen ni débat, si aucun intéressé ne s'y oppose.

Cet ingénieux procédé des *provisional orders* contient toute une révolution administrative. Pour une infinité d'affaires, l'instruction et même la décision passent du Parlement au département ministériel compétent. La localité intéressée y gagne que la question est étudiée de près et *de visu*, au lieu de l'être de loin et sur pièces, que c'est un expert qui la tranche et non pas des députés indifférents ou prévenus, que tous ceux qui veulent être entendus peuvent l'être sans déplacement et sans frais, tandis que pour le moindre bill local les charges sont énormes. Tous les ans, un nombre considérable d'ordonnances sont ainsi rendues; on en fait masse dans un bill qui reçoit sans discussion et en bloc l'assentiment parlementaire; on n'en détache que les très rares ordonnances auxquelles il est fait opposition. Pour celles-là, on procède comme pour les bills privés. Littéralement et en droit, toute réglementation, comme toute législation, continue donc de se faire au Parlement et n'entre en vigueur que par l'autorité d'un vote parlementaire. Virtuellement, toute la réglementation est élaborée par une bureaucratie, sous un contrôle de pure forme exercé par les Chambres, et sans autre restriction qu'un droit de recours que

l'énormité des frais, l'inertie des populations tendront de plus en plus à faire tomber en désuétude.

Le point sur lequel l'ancien droit a le mieux résisté au nouveau est le rôle de la justice dans l'administration. La faculté que le Home secretary a reçu en 1866 de pourvoir par ses mandataires à un service délaissé par l'autorité locale, est exercée, dans le second réseau administratif, par le local government board; mais en fait il est presque toujours procédé par voie judiciaire, par voie de *mandamus*. La menace des peines attachées à l'injure envers la cour (contempt of court) suffit en général pour réveiller et mettre en mouvement l'autorité défaillante. Que le concours de juges inamovibles soit à peu près indispensable pour que l'administration atteigne ses fins, c'est une combinaison qu'un Français sera toujours tenté de trouver vicieuse et peu pratique. Même aujourd'hui, la séparation des pouvoirs est restée inconnue en Angleterre, ou plutôt elle s'entend du principe qui assure, non la liberté d'action du gouvernement, comme en France, mais l'efficacité de la garantie judiciaire par la compétence de la justice en toute matière et par sa juridiction sur toute personne, l'inférieur n'étant même pas couvert par l'ordre de son supérieur. L'acte administratif, notamment, n'est pas distinct d'un acte civil quelconque; il est attaquable par les mêmes moyens. Un des exemples les plus curieux du contrôle à ce qu'il semble exorbitant que la justice exerce sur l'administration, est ce qui se passe ou ce qui peut se passer à propos de tel ou tel règlement local de police sanitaire confirmé par le local government board. Tout intéressé peut attaquer ces règlements, non pas seulement comme illégaux, mais comme n'étant pas justifiés en raison (unreasonable), et les faire annuler à ce titre en ce qui le concerne. C'est l'exception de l'excès de pouvoir élevée à son maximum et maintenue dans le domaine de la compétence judiciaire. Ce rameau de justice et de liberté, que la France a si curieusement enté sur l'arbitraire de la juridiction administrative, est resté attaché, en Angleterre, au tronc natal.

J'arrête ici ce tableau encore très incomplet. Ce que je voudrais surtout avoir fait ressortir, ce sont les deux droits administratifs distincts qui, dans deux catégories de circonscriptions, règlent les rapports de l'État avec les autorités locales. Ici, c'est le *self government* qui subsiste encore; les comtés, les bourgs sont exempts de contrôle à un degré qui paraîtrait un progrès enviable à plus d'un de nos autonomistes. Là, c'est une tutelle déjà intense, qui détourne et s'approprie tout doucement toute la bureaucratie locale, qui enserre les autorités, privées de leurs agents, dans un réseau de règlements qu'elles n'ont que la peine de faire copier, qui les réduit à un rôle purement nominal. Il est probable que, dans la lutte pour la vie qui

est déjà engagée entre les deux systèmes, le second prévaudra de plus en plus. Il a pour lui la recommandation de grands services rendus, de résultats positifs et immédiats réalisés : l'autre ne peut invoquer que l'utilité vague et lointaine qu'il peut y avoir à ne pas déposséder les groupes naturels, à ne pas diminuer l'aliment ni tarir les sources de l'activité qui se dépense volontairement pour le bien public. Il n'y a pas d'incertitude sur l'issue du combat entre ces fantômes et les réalités que touche au doigt le vulgaire, devenu maître de ses destinées. Que répondre, par exemple, à ce fait que, sous la nouvelle législation sanitaire, la proportion des décès est tombée en trente ans de 1 p. 1000 habitants? Ce n'est pas moins de 300,000 personnes que ces lois ont apparemment dérobées à la mort. Qu'opposer à la statistique qui fait ressortir en 1882, comparativement à 1870, un nombre plus que double d'enfants recevant l'instruction élémentaire? En somme, la réforme imminente de l'administration comitale et celles qui suivront se feront sans doute au bénéfice combiné de l'État et de la démocratie. Dans un an, les corps administratifs locaux seront tous électifs, et, d'année en année, le suffrage qui les investit tendra à devenir universel. En même temps, les prétentions d'ingérence et de contrôle de la part du corps social entier, tenues en respect jusqu'à ce jour par la longue possession d'autorités aussi anciennes que l'État, s'imposeront avec moins de scrupules aux autorités nouvelles, mandataires d'une fraction du peuple. Le *self government* anglais est trop vivace pour qu'on puisse lui compter les jours; il n'en est pas moins entamé très profondément et condamné à se transformer, en se rapprochant plus ou moins de notre organisation administrative.

E. Boutmy,
Directeur de l'École.

DU DROIT RÉGALIEN

EN MATIÈRE DE MINES.

La question de la propriété des mines est fort complexe et très controversée. Les économistes et les jurisconsultes qui s'en sont occupés sont loin de s'entendre, et leurs doctrines opposées ont enfanté plusieurs systèmes.

La législation minérale dans un grand nombre de pays a pour base le droit régalien ; c'est lui en particulier qui nous régit en France. Il nous a semblé intéressant, au moment où on paraît vouloir remettre en discussion les principes de notre législation minière, de remonter aux sources mêmes, de rechercher, dans les travaux préparatoires de nos lois, le sens, la portée de leurs dispositions ; d'essayer d'en dégager les idées fondamentales et, pour mieux éclairer ces questions, de demander des lumières nouvelles aux principales législations étrangères qui s'inspirent du droit régalien.

Tel est le but de cette étude, qui comprendra deux parties : l'une consacrée à la législation française, l'autre, aux législations étranrèges.

Ire PARTIE.

Législation française.

I

Nous ne remonterons pas au delà de 1789. Sous l'ancienne monarchie, le droit régalien n'a pas cessé d'être en vigueur, et c'était du gouvernement qu'émanaient les concessions. Tantôt, il est vrai, on constituait pour un certain nombre d'années un véritable monopole de recherches et de concessions; tantôt on laissait à tous liberté complète; de là résulta pour les mines un régime essentiellement instable, arbitraire, capricieux. L'étude de ces variations serait de peu de profit; nous ne l'entreprendrons pas [1].

1. Ceux qui désireraient étudier les lois concernant les mines sous l'ancien régime, les trouveront réunies dans un recueil de M. Lamé Fleury : *De la législation minérale sous l'ancienne monarchie*, Paris, 1857.

Le plus ancien texte réglant le droit de concession est une ordonnance de Louis XI en date de septembre 1471, prise en vue d'assurer l'exploitation des

Il faut arriver jusqu'à la loi des 12-28 juillet 1791 pour trouver une réglementation reposant sur des principes philosophiques. Ici nous rencontrons une discussion mémorable, souvent rappelée, et des débats célèbres auxquels Mirabeau prit une part considérable.

Deux opinions se trouvaient en présence, qui, malgré leur point de départ opposé, aboutissaient, dans la pratique, à peu près aux mêmes conséquences. D'après les uns, les substances minérales appartenaient, par droit d'accession, aux propriétaires de la surface; toutefois les partisans de cette doctrine reconnaissaient que la société ne pouvait être laissée, pour une exploitation aussi indispensable à ses besoins industriels, à la discrétion des propriétaires du sol, et ils admettaient, comme correctif, que l'État, à défaut d'extraction par les propriétaires, procédât à une concession en faveur de tiers. « Les mines sont à la disposition de la nation, » répliquaient leurs adversaires; mais, ajoutaient-ils, si les propriétaires de la superficie exploitent, l'intérêt public sera satisfait, et l'État n'aura plus à intervenir. On bataillait donc surtout sur des mots et des abstractions, ainsi que le constatait Delandine (réimpression du *Moniteur*, p. 741), « par désir d'avoir une constitution uniforme dans ses principes, faisant découler d'un petit nombre de sources constitutionnelles tout ce qui doit s'appliquer à la législation. »

De toute cette discussion, nous ne retiendrons que l'opinion de Mirabeau, car c'est elle qui a prévalu et est passée dans la loi. Son système n'est pas complètement développé; n'ayant pas de contradicteur sur plusieurs points, il n'a pas eu à s'en expliquer. Toutefois il y a quelques déclarations qu'il importe de retenir. Mirabeau n'admet pas que les mines appartiennent aux propriétaires du sol; mais il ne les considère pas non plus comme des propriétés de l'État : « Ce serait une

mines. Signalons-en les dispositions principales. Tous ceux qui avaient connaissance des mines « en leurs territoires et héritages » devaient en faire la déclaration dans les quarante jours aux officiers royaux (art. IV). Alors s'ils voulaient entreprendre « de besogner ès dites mines et y faire ce qui appartenait et qu'ils fussent resséants ou suffisants par réputation pour le pouvoir faire et conduire », ils pouvaient se mettre à l'exploitation (art. V). A leur défaut, le seigneur féodal ou suzerain pouvait, dans les trois mois qui suivaient les quarante premiers jours, demander à leur être subrogé (art. VII). Puis, dans le cas où on n'arriverait pas ainsi à assurer l'extraction, le maître général des mines devait y pourvoir (art. VI); dans l'article X est prévu le droit de recherche en dehors de l'autorisation du propriétaire du sol, et la mine est concédée à l'inventeur, pourvu qu'il en fasse la notification aux officiers royaux. — Le maître général doit veiller à la continuité de l'exploitation; on attachait tant de prix à éviter toute interruption, que, dans le cas de litiges ressortissant à d'autres juges, il avait le droit de prendre les mesures nécessaires pour continuer l'exploitation pendant le procès.

Ajoutons que l'article XI prévoyait et autorisait l'établissement de « chemins, voies, entrées et issues et toutes autres choses nécessaires pour faire ledit ouvrage. »

absurdité, déclare-t-il, de dire que les mines sont à la disposition de la nation, dans le sens qu'elle peut les vendre ou les faire administrer pour son compte ou les régir à l'instar des biens domaniaux ou les concéder arbitrairement. » Sa théorie, comme il le dit, a de tout autres bases. « Elle est fondée sur ce principe que la nation a droit à l'exploitation des mines ; qu'ayant le plus grand intérêt à cette exploitation, elle a le droit qu'elle se fasse bien, et qu'elle doit prendre par conséquent des mesures pour ne pas courir sur cet objet, devenu de première nécessité, toutes les chances de la négligence ou du hasard. » Mais arrivent bien vite les restrictions. « Comme la nation ne peut concéder les mines qu'en vertu de son droit à l'exploitation, il s'ensuit : 1° que le propriétaire qui exploite doit être maintenu en possession, car l'intérêt public est alors satisfait ; 2° que le propriétaire qui veut exploiter doit être préféré, car c'est le propriétaire du sol qui est, en quelque sorte, débiteur envers la société de l'exploitation de la mine qui est à sa portée ; 3° qu'il est inutile de concéder les mines dont l'exploitation est facile, qui sont peu profondes et par couches horizontales ; car, pour ces mines, la nation doit s'en rapporter à l'intérêt du propriétaire, et l'on n'a pas besoin de provoquer ce qui est facile à exécuter. »

La Constituante a pu inscrire au frontispice de la loi que « les mines sont à la disposition de la nation ». Il n'en faut pas conclure que la législation intermédiaire se soit montrée soucieuse des droits de l'État ; le contraire serait bien plutôt vrai. Si « la nation a droit à l'exploitation, c'est le propriétaire du sol qui en est débiteur vis-à-vis de la société », ce qui est lui reconnaître implicitement un droit sur les substances minérales ; et telle nous paraît être la véritable idée de la Constituante, car le système qu'elle a constitué favorise tout particulièrement le superficiaire.

Quels sont en effet les droits de l'État ? Il peut provoquer la mise en valeur, mettre les propriétaires du sol en demeure et, sur leur refus, procéder à une concession ; il peut encore entretenir l'activité de l'extraction, par la faculté qu'il a de prononcer le retrait de la concession ou de la permission dans le cas d'interruption ou de cessation de travail pendant une année sans cause légitime. Et c'est là tout ; dès que l'exploitation a lieu, l'intérêt social a satisfaction, l'État n'a plus à intervenir.

En regard, quels sont les droits des propriétaires du sol ? A eux, et à eux seuls, dit l'article 1 *in fine*, le droit « d'exploiter ou à tranchées ouvertes ou avec fosses et lumière jusqu'à 100 pieds de profondeur ». Puis, voici l'article 3 qui leur donne « la préférence et la liberté d'exploiter les mines qui pourraient se trouver dans leur fonds, et la per-

mission ne peut leur en être refusée »; afin d'assurer ce droit de préférence, l'article 10 exige que, « avant d'accorder une concession à un tiers, on provoque les explications du propriétaire et qu'on le mette en demeure d'extraire les substances minérales. »

Ce n'est pas tout encore. Le propriétaire du sol, incertain sur l'issue de l'entreprise, hésitant devant les risques à courir, n'a pas pris l'initiative de l'exploitation; mis en demeure, il a laissé accorder la concession à un tiers; plus tard, l'extraction étant fructueuse, donnant de gros bénéfices, le propriétaire de la surface regrette son inaction; il se repent. Va-t-il être déchu à jamais? Point du tout. La concession n'a pu être faite pour plus de 50 années; à l'expiration de cette période, le propriétaire du sol pourra de nouveau exercer ses droits, et il a un privilège qui l'emporte même sur celui de l'ancien exploitant.

Quelques personnes ont voulu voir dans cette limitation de la concession une mesure destinée à sauvegarder les droits de la nation, à lui assurer le retour des mines. Mais elles n'ont pas réfléchi que, si tel était le but à atteindre, il eût fallu limiter également l'exploitation par le propriétaire du sol au lieu de lui accorder une durée indéfinie. Il n'en était rien; et comme, à la fin de la concession, l'État avait les mains liées, qu'il se trouvait en présence de véritables droits de préférence; comme c'était le propriétaire du sol qui l'emportait, il faut bien reconnaître que c'est pour lui, en considération de ses droits que les concessions avaient une durée limitée, et que, en fin de compte, la loi de 1791 conduisait à l'exploitation de toutes les mines riches par les propriétaires du sol, ne laissant aux tiers que les risques des débuts et le renouvellement des exploitations peu rémunératrices.

Dans la pratique, cette législation était détestable. « Si elle n'a pas permis de tout détruire, disait le rapporteur de la loi de 1838, c'est uniquement dû à ce que, à cette époque, les préoccupations étaient ailleurs et paralysaient les besoins de l'industrie. »

Elle avait, en effet, deux graves défauts. D'une part, elle accordait trop de droits aux propriétaires du sol; de là, la naissance d'une foule d'exploitations trop petites, mal outillées, pourvues de capitaux insuffisants, dirigées par des hommes inexpérimentés et étrangers à la science. Comme on le constatait en 1810 (Locré, p. 286), « les propriétaires de la surface se bornaient à des travaux peu dispendieux, pour jouir promptement du minerai répandu à peu de profondeur, et, par des ouvrages mal entendus, ruinaient les exploitations futures. » Sans doute, la loi prévoyait des concessions; mais ceux qui les obtenaient n'avaient que des droits trop précaires, une jouissance trop limitée, de telle sorte que les capitaux étaient éloignés de ces entreprises,

toute prévision à longue échéance se trouvait interdite, et, partant, c'en était fait de toute exploitation rationnelle, méthodique, économique. La loi conduisait à un véritable gaspillage.

II

En 1810 l'expérience était faite, et d'une façon décisive. La loi de 1791 était condamnée, il fallait instituer un autre régime. Mais lequel? Sur quelles bases? Quel était le meilleur mode de mise en valeur? Telles étaient les questions qui se posaient.

Détacher juridiquement les mines de la surface n'était pas chose facile. On venait à peine de rédiger le Code civil et d'inscrire dans l'article 552 une disposition portant que « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous », et que le propriétaire « peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir ». Sans doute on avait ajouté « sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines »; mais il n'y avait là qu'une base bien fragile pour fonder tout un système aboutissant à la négation du principe inscrit au début de l'article, et il était à craindre qu'on ne séparât pas les mines du sol. On y parvint [1] cependant en accordant la taxe tréfoncière, et en tirant ainsi, suivant l'expression de Michel Chevalier, un coup de chapeau au droit de propriété. Les mines étaient complètement soustraites aux propriétaires de la surface; elles constituaient des biens libres de tous droits, dont la société allait pouvoir disposer au mieux de ses intérêts.

C'était un premier point acquis. Mais qu'allait-on faire de ces biens rendus ainsi disponibles? L'État allait-il procéder lui-même à l'exploitation? Préférerait-il recourir à une amodiation? Ou bien au contraire remettrait-il à titre de propriété les mines à des particuliers? Comme le législateur ne se trouvait pas, en ce qui concerne les mines, en présence de droits préexistants, ainsi qu'il lui arrivait pour les propriétés ordinaires, il avait complète liberté; et c'était d'après des motifs d'intérêt social qu'il devait se décider.

On venait, avons-nous dit, de rédiger le Code civil, et, de ces débats, le droit de propriété sortait plus solide. Les législateurs du premier Empire, qui n'étaient pas seulement des jurisconsultes éminents, mais en même temps des hommes de gouvernement, soucieux des intérêts généraux, s'étaient préoccupés du côté social de la propriété, et ils

1. Voir dans Locré, le rapport du comte Stanislas Girardin, qui combat le système de l'accession.

avaient compris tout ce qu'il y a de fécond dans ce principe, tout ce qu'on peut attendre de l'initiative du propriétaire, du soin jaloux, intelligent, de l'esprit de suite, des prévisions d'avenir qu'il apporte à son exploitation; ils s'étaient rendu compte que la propriété assure la meilleure mise en valeur des biens.

Ces considérations dont ils s'étaient fortement imprégnés en préparant le Code civil, s'appliquaient aux mines et devaient entraîner leur conviction. La loi de 1810 crée et organise la propriété des mines; et elle le fait parce qu'elle trouve dans la propriété un gage de leur bonne exploitation, d'une exploitation utile au point de vue de la société.

« La création d'une propriété nouvelle, séparée de la surface et dont l'État doit disposer pour l'intérêt commun, paraît une idée heureuse et féconde en grands résultats, disait la commission du Corps législatif dans ses observations. La perpétuité des concessions aura l'avantage inappréciable de donner aux concessionnaires cet esprit de prévoyance, de conservation et de perfectionnements qui semble appartenir exclusivement au propriétaire. » (Locré, p. 347.) De même Regnaud de Saint-Jean-d'Angély, dans l'exposé des motifs : « Pour que les mines soient bien exploitées, pour qu'elles soient l'objet du soin assidu de celui qui les occupe, pour qu'il multiplie les moyens d'extraction, pour qu'il ne sacrifie pas à l'intérêt du présent l'espoir de l'avenir, l'avantage de la société à ses spéculations personnelles, il faut que les mines cessent d'être des propriétés précaires, incertaines, non définies, changeant de mains au gré d'une législation équivoque, d'une administration abusive, d'une police arbitraire, de l'inquiétude habituelle de leurs possesseurs. Il faut en faire des propriétés auxquelles toutes les définitions du Code civil puissent s'appliquer. » (Locré, p. 383-384.)

Telle est l'idée fondamentale de la loi de 1810; tel est l'objet qu'elle avait en vue.

La loi, il est vrai, se servant du vocabulaire en usage, qualifie de « concession » l'acte par lequel est constituée la propriété minière. Mais il ne faut pas se laisser induire en erreur par la terminologie. Le mot « concession » n'est pas employé ici dans son acception courante, ainsi que, du reste, prenait soin de le dire le rapporteur au Corps législatif [1].

Dans la discussion devant le Conseil d'État, Napoléon avait haute-

1. « Ne craignez pas (Locré, p. 422) que les mots « concessions et concessionnaires » puissent faire naître des incertitudes ou des difficultés. L'esprit de cette disposition est facile à saisir : il a pour but d'imprimer le caractère de la propriété aux mines ouvertes et exploitées à titre légitime. Or, quand l'esprit de la loi est évident, il est aisé d'en fixer le véritable sens. »

ment affirmé l'intention de créer de véritables propriétés. « Il y a (Locré, p. 235) un très grand intérêt à imprimer aux mines le cachet de la propriété. Si l'on n'en jouissait que par concession, en donnant à ce mot son acception ordinaire, il ne faudrait que rapporter le décret qui concède pour dépouiller les exploitants, au lieu que si ce sont des propriétés, elles deviennent inviolables. Napoléon lui-même, avec les nombreuses armées qui sont à sa disposition, ne pourrait néanmoins s'emparer d'un champ, car violer le droit de propriété dans un seul, c'est le violer dans tous. Le secret ici est donc de faire des mines de véritables propriétés et de les rendre par là sacrées dans le droit et dans le fait. »

D'ailleurs, à côté des travaux préparatoires, nous avons un texte, et il est formel. L'acte de concession, porte l'article 7, « donne la propriété perpétuelle de la mine, laquelle est dès lors disponible et transmissible comme tous autres biens, et dont on ne peut être exproprié que dans les cas et selon les formes prescrites pour les autres propriétés, conformément au Code civil et au Code de procédure civile. »

On ne saurait tirer argument contre les droits des concessionnaires de leur origine administrative. Nous aurons, dans la seconde partie de notre étude, à propos de la législation allemande, à revenir sur le caractère de cette intervention gouvernementale; mais, dès maintenant, à l'aide des travaux préparatoires, il est facile de montrer que le législateur de 1810 n'a pas entendu faire de la concession des mines une faveur ou un acte de pure administration. Sans aller jusqu'à consacrer des *droits de préférence*, il admet des *motifs de préférence;* et, en déléguant au ministre le soin de prononcer, il en a fait un conciliateur des intérêts différents et souvent opposés, un « juge », suivant l'expression de l'article 16.

En effet dans le projet primitif soumis au Conseil d'État, on avait proposé un droit de préférence en faveur de l'inventeur, puis, à son défaut, au profit du propriétaire; il avait disparu de la rédaction définitive, mais la commission du Corps législatif à laquelle avait été soumis le projet avait également demandé le rétablissement des droits de préférence. Il ne fut pas déféré à ce désir, parce que « il y a dans ces sortes de demandes un concours si varié de circonstances, qu'il paraît préférable de laisser à l'autorité la faculté de les apprécier », dit le comte Girardin dans son rapport (Locré, p. 410). D'ailleurs, ajoute-t-il, « le gouvernement, en se réservant le pouvoir de statuer entre les concurrents, loin d'exclure aucun des motifs de préférence, se réserve au contraire de les peser tous et de n'accorder la concession qu'à celui qui en réunira le plus en sa faveur. »

De là est sorti l'article 16 portant : « Le gouvernement juge des

motifs ou des considérations d'après lesquels la préférence doit être accordée aux demandeurs en concession, qu'ils soient propriétaires de la surface, inventeurs ou autres. »

Du pouvoir discrétionnaire dont jouit le gouvernement pour la délivrance de la concession, il ne faut pas non plus conclure qu'il peut modifier le régime des mines ni en subordonner l'obtention à des conditions qui n'auraient pas été formellement prévues par la loi. Le gouvernement, en effet, ne se trouve pas dans la situation d'un particulier qui dispose de son bien et débat librement les clauses du contrat. Non; le gouvernement fait ici un acte de souveraineté, en vertu d'une délégation précise qu'il a reçue de la loi; son mandat est limité : il n'a trait qu'au choix du concessionnaire, non aux conditions de la concession. Celles-ci ne relèvent que du législateur, qui les a fixées lui-même et a défini dans de nombreux articles le régime auquel il entendait soumettre les mines ; on ne saurait rien y ajouter comme on ne doit rien en omettre, et ce serait un véritable excès de pouvoir de la part du gouvernement, un empiètement sur le domaine législatif, que de vouloir par une voie indirecte, au moyen des clauses de l'acte de concession, aggraver les charges des concessionnaires, modifier la nature des droits conférés.

A cet égard, la doctrine et la jurisprudence en France [1] sont unanimes. La section des Travaux publics du Conseil d'État a émis de nombreux avis en ce sens, et, lors de chaque concession, elle examine les clauses proposées et demande la radiation de celles qui ne lui paraissent pas résulter de la loi elle-même [2].

III

La loi de 1810 a donc entendu faire des mines de véritables propriétés soumises en principe, d'après l'article 7, au droit commun. Toutefois, il ne faudrait pas prendre cette assimilation trop à la lettre.

1. Nous verrons qu'en Belgique il n'en est pas ainsi et qu'en particulier le gouvernement insère actuellement une clause relative aux caisses de retraite et de secours.

2. Citons comme exemple un avis du 12 avril 1859 qu'on trouve dans les *Annales des mines* de 1876 (p. 236) : « Considérant, dit cet avis, que, si aux termes de la loi du 21 avril 1810 l'exploitation des mines est soumise à une surveillance de police, confiée à l'administration et définie par les articles 42 et suivants de cette loi, cette surveillance doit se concilier avec le droit de propriété pleine et entière reconnue par la loi aux concessionnaires de mines et ne peut être exercée par l'administration que dans les conditions qui résultent de la loi elle-même, et *qu'il ne peut y être ajouté par le cahier des charges.....* »

Après la règle, viennent les exceptions ; et, il faut bien le reconnaître, sur un certain nombre de points, les mines se distinguent complètement des autres biens et sont soumises à un régime spécial. Ces différences, qui constituent le système régalien, sont de deux sortes : d'une part, à raison de la nature même des mines et des conditions particulières dans lesquelles sont constituées les concessions, il est apporté certaines restrictions au droit de propriété ; l'intérêt public, d'autre part, qui s'attache à leur exploitation, a conduit le législateur à accorder aux concessionnaires, pour l'exercice de leur industrie, des privilèges qui donnent à cette extraction un caractère d'utilité générale et la mettent dans une position toute spéciale.

Nous allons en premier lieu nous occuper des dérogations au droit commun.

Tout d'abord se présentent quelques exceptions d'intérêt secondaire. Elles proviennent de la constitution géologique des mines.

Les mines sont composées d'un ensemble de filons, de veines, créés en même temps, sous l'action des mêmes causes ; elles forment donc un tout homogène, solidaire, qui ne peut être l'objet que d'une seule exploitation, dirigée avec des vues d'ensemble. Ce sont ces considérations qui déjà avaient amené la distinction des mines et de la superficie ; elles ont conduit également à l'indivisibilité des mines et de leur exploitation. C'est effectivement ce que prescrivent, d'une part, l'article 7 *in fine* de la loi du 21 avril 1810, subordonnant à une autorisation la vente par lots et le partage d'une mine, et, d'autre part, l'article 7 de la loi du 27 avril 1838, qui donne à l'administration le droit d'exiger, lorsqu'il y a plusieurs propriétaires ou que la mine appartient à une société, l'unité de direction dans les travaux.

Faut-il parler de l'obligation pour les concessionnaires de former, si besoin en est, des syndicats de défense ? Ce n'est point là, à vrai dire, une dérogation au droit commun. En effet, la loi du 16 septembre 1807 et celle du 21 juin 1865 comportent des obligations analogues pour les propriétaires de terrains menacés par la mer ou les cours d'eau ; et notre législation autorise l'administration à intervenir, pour la protection des propriétés contre un danger commun, si la défense exige le concours de tous les intéressés et le concert dans les travaux. La loi de 1810 n'a donc fait sur ce point qu'appliquer aux mines un principe général.

IV

Arrivons à la dérogation fondamentale, à celle qui met en jeu les

principes sur lesquels repose la propriété minérale, et qui constitue l'essence même du droit régalien : à la disposition qui permet au gouvernement d'intervenir en cas de cessation ou de suspension de l'exploitation.

La différence qui existe entre les mines et les autres biens a été déjà signalée. Pour ceux-ci, le droit de propriété a son origine dans le fait de l'homme, dans le travail qui, incorporé aux biens, leur a donné une utilité, leur a créé une valeur; il ne découle pas d'un acte gouvernemental ; et la loi, trouvant ces propriétés existantes, n'a eu qu'à les reconnaître et à les protéger. Il en est tout différemment pour les mines : personne n'a de prétention à élever sur elles ; elles sont libres de tous droits, disponibles ; et c'est incontestablement l'acte de concession qui crée de toutes pièces le droit de l'exploitant.

Faut-il en conclure qu'il y ait là une véritable translation de propriété de l'État au concessionnaire ; que les mines aient été auparavant dans le domaine privé de l'État, qui les aliène, lui en fait cadeau? Tel n'était pas l'avis de Turgot, qui contestait formellement tout droit à l'État sur les mines [1]. Telle n'était pas non plus l'opinion de Mirabeau, qui déclarait « absurde de soutenir que la nation pût vendre ou exploiter ».

En effet, on peut admettre pour la société un certain droit sur les mines, droit éminent, de souveraineté, qui lui permet d'intervenir pour en assurer l'exploitation, pour en conférer la concession; mais ce serait méconnaître les faits et la nature du droit de propriété que de vouloir mettre les mines dans le domaine privé de l'État. Le propriétaire doit pouvoir jouir, user et abuser des biens qui lui appartiennent; il doit donc avoir la possession physique, la possibilité d'utilisation immédiate. L'État est-il dans ces cas pour des mines enfouies dans la terre, qu'on ne peut atteindre qu'après de longs et dispendieux travaux, dont l'existence même est douteuse, l'allure

1. Turgot disait : « Les matières souterraines n'appartiennent à personne jusqu'à ce que le terrain soit fouillé. Celui qui entreprend de les extraire s'en empare au titre de son travail comme premier occupant, et le propriétaire du sol qui est fouillé n'a pas d'autre droit. On a voulu en conclure que ces matières appartiennent à l'État et font partie du domaine du souverain, de même que les terres vagues et vaines, mais il y a deux différences considérables. La première consiste en ce que, pour s'approprier les terres vaines et vagues, il a suffi que le souverain en ait la volonté, au lieu qu'il ne peut parvenir aux matières souterraines sans passer par la superficie et qu'il ne le peut sans donner atteinte à ce droit de propriété. Une deuxième différence consiste en ce que personne n'a aucune espèce de droit à réclamer sur les terres vaines et vagues; mais, quoique le propriétaire du sol n'ait pas un droit exclusif sur les matières souterraines, on ne peut nier que le droit d'ouvrir la terre dans son champ et de s'approprier par la voie de l'occupation les matières qu'il y trouve ne soit un accessoire de son droit de propriété.

inconnue, qui ne sont, dès lors, susceptibles à ce moment d'aucune appropriation et, par suite, d'aucun droit de propriété?

Ce n'est pas à dire toutefois que l'État n'accorde aucune faveur à l'exploitant, qu'il ne lui confère qu'un droit sans valeur et sans portée. Tout d'abord il l'autorise à entreprendre ses travaux; et, quelque incertaine et aléatoire qu'en soit l'issue, cette permission a son prix, puisqu'elle donne, à défaut de propriété, l'éventualité, l'espérance d'une propriété. Mais tout cela est peu de chose; le véritable avantage de la concession provient de l'obtention d'un périmètre dans lequel le concessionnaire exerce un véritable monopole, dans lequel il pourra s'approprier toute la masse minérale et se constituer une propriété.

C'est dans la garantie de ce privilège, dans l'institution de ce monopole que consiste, à proprement parler, l'apport de l'État dans la propriété de la mine; c'est en cela que le concessionnaire obtient plus que la simple faculté de fouille, que Turgot jugeait appartenir à chacun de droit naturel, plus aussi que la juste rémunération de son travail et de son occupation, car on lui réserve des minerais pour lesquels il n'a encore fait aucun aménagement et qu'il n'atteindra qu'au bout d'un temps fort long. C'est par là également qu'il y a aliénation des droits de la société, puisqu'on soustrait à toute autre recherche et à toute autre exploitation l'ensemble des substances minérales situées dans le périmètre, et cela sans qu'il y ait eu appropriation par le travail.

Nous atteignons là la source même des obligations des concessionnaires et aussi des droits de l'État. Toute faveur qu'il octroie, en effet, doit avoir une contre-partie, car il n'a pas de libéralité à faire avec le patrimoine commun. Il a pu instituer un privilège, parce qu'il était nécessaire pour l'exploitation et que peu importe à la société celui qui se charge de l'extraction; mais comme celle-ci a le plus haut intérêt à ce que ces richesses ne restent pas improductives, elle ne peut les réserver au concessionnaire que parce que celui-ci s'engage à exploiter. C'est la condition fondamentale, la cause et le but de la concession.

En même temps, qu'on le remarque, cette exploitation est la justification, la légitimation de la propriété du concessionnaire. Les substances minérales, tant qu'elles restent enfouies dans le sol, hors d'atteinte, ne sont à personne; mais lorsque, par de longs et dispendieux travaux, à la suite de recherches aléatoires, on aura creusé des puits, percé des galeries, installé l'outillage, aménagé l'extraction, lorsque l'ouvrier n'aura plus qu'à donner le coup de pioche pour arracher le minerai et en faire une marchandise utilisable, alors, il y aura appropriation, création d'une propriété; et celle-ci aura les

mêmes bases que les propriétés ordinaires : le travail et l'incorporation des capitaux.

On fait valoir encore à l'appui de l'obligation d'exploiter d'autres motifs, tirés de la nature exceptionnelle des richesses minières et des différences qui les distinguent des autres biens.

Ceux-ci sont en nombre infini, sont partagés en une foule de mains, en sorte que les erreurs de quelques-uns sont sans influence et, par suite, négligeables. Les substances minérales, au contraire, sont en fort petite quantité, elles appartiennent à peu de personnes; que plusieurs de celles-ci exploitent mal ou insuffisamment, quel trouble immédiatement dans la vie économique et industrielle! En outre, les terres constituent des capitaux indestructibles, qui sans doute peuvent être stérilisés pendant quelques années, mais qui bientôt, par le jeu régulier de la circulation, arriveront à des propriétaires habiles qui sauront leur faire rendre tous leurs fruits; d'où il résulte que si quelques récoltes peuvent être perdues, le capital est resté intact et conserve toute sa productivité. Il n'en va pas de même pour les richesses minérales; elles ne se reproduisent pas, l'exploitation les détruit à jamais. On comprend donc toute l'importance de la négligence, de l'impéritie du concessionnaire, des fautes et du gaspillage dans la mise en valeur.

Toutefois il ne faudrait pas exagérer la portée de ces dernières considérations, et en induire que la société doit intervenir dans la direction de l'exploitation. Ce serait méconnaître complètement la pensée fondamentale de la loi de 1810. On était libre, répétons-le, de choisir entre divers systèmes de mise en valeur, et on n'avait pour se décider qu'à chercher celui qui assurerait la meilleure exploitation; on s'est arrêté au régime de la propriété, parce qu'on a eu confiance dans l'intelligence et la prévoyance qu'inspirerait au concessionnaire le sentiment de ses droits; on a cru trouver là des garanties plus sûres que dans l'exploitation directe ou l'amodiation. Ce serait donc le renversement complet et absolu du système que d'entraver la liberté du concessionnaire et de mettre en tutelle son initiative; on détruirait ce qui est indispensable dans l'exploitation d'une mine : l'unité de direction et de vues, la prévoyance et l'esprit de suite.

V

Les principes qui viennent d'être établis n'ont pas été aperçus tout d'abord; ils ne se sont dégagés que peu à peu. Méconnus partiellement au moins, dans la loi de 1810, ils ont inspiré celle de 1838.

Lors de la préparation de la loi de 1810, les auteurs de l'avant-

projet voulaient forcer les concessionnaires à entretenir l'exploitation en activité; et, en cas d'interruption, au bout d'un certain temps, la déchéance était prononcée. (Voir Locré, p. 71 et suiv.)

Ces dispositions furent maintenues dans les cinq premières rédactions mises en discussion. Elles disparurent alors, sur la critique qu'en fit Napoléon, imbu des principes du code civil, et ne se rendant pas compte de la distinction à faire entre les mines et les autres propriétés. Regnaud de Saint-Jean-d'Angély émit bien une timide objection, faisant remarquer « qu'il y a cette différence qu'on peut toujours rebâtir un moulin, au lieu qu'on ne retrouve pas toujours une mine » (Locré, p. 295). L'empereur passa outre et il exposa comment il concevait la loi. « Napoléon dit qu'on n'oblige pas un propriétaire à abandonner sa ferme lorsqu'il cesse de l'exploiter. Pourquoi en serait-il autrement des mines? Le principe de l'abandon ne peut être admis dans un pays où la propriété est libre; et puisque les mines sont de véritables propriétés, il est impossible de faire à leur égard des exceptions au droit commun..... On accordera aux ingénieurs le droit de visiter les mines sous le rapport de l'art seulement. Lorsque, dans le cours de leurs visites, ils apercevront des abus scandaleux, ils avertiront le préfet, qui en référera au ministre, qui en rendra compte au chef de l'État..... L'abus de la propriété doit être réprimé toutes les fois qu'il nuit à la société. C'est ainsi qu'on empêche de scier les blés verts, d'arracher les vignes renommées. Qu'il en soit de même des mines; et que, comme à l'égard des autres propriétés, on ne réprime les abus que par voie d'exception et non par application du droit commun..... Il ne s'agit plus alors de règlements particuliers, mais de ces règles générales qui sont établies pour l'intérêt de la société et qu'aucun propriétaire ne peut enfreindre sous le prétexte qu'il a le droit d'user et d'abuser de sa chose. Par exemple, Napoléon ne souffrirait pas qu'un particulier frappât de stérilité 20 lieues de terre dans un département fromenteux pour en former un parc. Le droit d'abuser ne va pas jusqu'à priver le peuple de sa subsistance. »

Le Conseil d'État crut, devant ces observations, devoir supprimer tout ce qui avait trait à l'abandon des mines. Mais, à la séance suivante, Napoléon estima qu'on n'avait pas rempli ses intentions; il dit « qu'il fallait prévoir le cas où une mine, qui appartiendrait à un enfant, par exemple, ou à un homme en démence, ne serait pas exploitée du tout. » C'est de là qu'est sortie la rédaction actuelle de l'article 49 : « Si l'exploitation est restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, les préfets, après avoir entendu les propriétaires, en rendront compte au ministre de l'intérieur pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra. »

L'exposé des motifs donne de cet article le commentaire suivant : « Si les exploitations étaient restreintes, mal dirigées, suspendues, ou laissaient des craintes sur les besoins des consommateurs, la concession était jadis révoquée. Un tel système est incompatible avec celui de la propriété des mines. Il y sera pourvu, s'il se présente, sur le rapport du ministre de l'intérieur, comme dans des cas extraordinaires et inhabituels que la législation ne peut prévoir. »

Ces citations sont un peu longues peut-être, mais elles nous ont paru nécessaires. L'article 49 est la clef de voûte de tout l'édifice régalien; c'est celui qu'invoquent toujours ceux qui prétendent reconnaître au gouvernement un droit d'intervention dans l'exploitation des mines; il était donc utile d'en rechercher l'esprit et d'exposer l'opinion de ses auteurs.

Quant à nous, nous croyons que la pensée du législateur de 1810 se dégage nettement : il a voulu assimiler d'une façon absolue les mines aux autres propriétés; l'article 49 n'a trait « qu'à des cas extraordinaires et inhabituels que la législation ne peut prévoir »; il n'établit pas, en conséquence, de sanction, laissant au chef de l'État — ce qui n'est pas étonnant pour l'époque — le soin d'agir avec des pouvoirs véritablement dictatoriaux [1]. Ajoutons que, dans l'esprit de Napoléon, il n'y avait là rien de spécial aux mines; il en eût fait de même pour la propriété ordinaire si l'exploitation eût inquiété la consommation publique, par exemple « si on avait transformé 20 lieues carrées de terres fromenteuses en un parc ».

A peine la loi de 1810 était-elle appliquée qu'on s'aperçut des dangers que peut causer la faculté de ne pas exploiter; et un projet de loi fut élaboré au Conseil d'État pour y pourvoir. Il allait être soumis au Corps législatif lorsque les événements politiques appelèrent ailleurs l'attention.

Ce n'est qu'en 1838 qu'on reprit la question et qu'on arma le gouvernement. La discussion fut très intéressante entre ceux qui demandaient le maintien du *statu quo*, en invoquant les droits de la propriété, et les partisans de la réforme qui invoquaient les considérations précédemment exposées [2]. Ces derniers finirent par l'emporter, et la loi de 1838 fut votée.

1. En Belgique, lors de la discussion de la loi de 1837, il a été reconnu que l'article 49 de la loi de 1810 était dépourvu de toute sanction légale.

2. Voici un extrait du rapport de M. Saujey devant la Chambre des députés : « La nature a-t-elle fait les mines comme les autres propriétés vis-à-vis de la société? Non, ni en elle-même ni quant à l'origine du droit qui les constitue. Les autres propriétés par leur étendue, par la possibilité de remplacement, par la reproduction de leurs fruits, par la facilité qu'on a de réparer les fautes de l'exploitation, ont pu être et rester patrimoniales. Elles ont précédé la loi civile, la

L'article 49 acquérait ainsi une signification, une portée toute nouvelle; d'extraordinaire, de dictatoriale, cette disposition entrait dans la législation normale, devenait de droit commun; une sanction légale, la déchéance, était substituée aux mesures arbitraires du pouvoir. En même temps la propriété des mines se distinguait nettement des autres propriétés; elle allait désormais impliquer l'obligation d'exploiter.

Si la loi du 27 avril 1838 permet dans les cas prévus par l'article 49 de la loi de 1810 — et notamment dans le cas qui nous occupe ici de suspension ou de restriction de l'exploitation — de prononcer le retrait de la concession, elle ne précise nullement un degré d'activité obligatoire dans l'exploitation de la mine, ainsi que cela a été fait dans des législations étrangères, ni le moment où le ralentissement pourra entraîner la déchéance. Est-ce à dire que le gouvernement ait un pouvoir discrétionnaire; qu'il puisse souverainement décider que le concessionnaire est tombé sous l'application de cette disposition? Nullement; on a eu soin de prévoir un recours contentieux devant le Conseil d'État; et ce sera à cette juridiction qu'il appartiendra d'apprécier les motifs de la mesure prise, d'examiner si réellement « la sûreté publique ou les besoins des consommateurs » étaient compromis, de juger si le retrait de la concession était justifié.

En outre, le législateur, dérogeant au principe d'après lequel les décisions administratives sont exécutoires nonobstant appel, a différé ici l'exécution jusqu'à l'expiration du délai de recours et, s'il y a lieu, jusqu'à la notification de l'arrêt à intervenir. Il y a donc là des garanties contre l'arbitraire et les entraînements du gouvernement. D'ailleurs, ajoutons que l'application qui a été faite jusqu'ici de la disposition dont nous nous occupons, — et il y en a un certain nombre

loi civile ne les fait pas, ne les crée pas, elle les reconnait et les déclare. Telle n'est pas la situation des mines; occupant un espace limité, s'absorbant et s'anéantissant par leurs propres fruits condamnés à ne pas se reproduire, tellement organisées que les vices de leur exploitation peuvent devenir irréparables, elles sont pour la société un besoin tellement impérieux qu'il ne se peut pas que la société abdique le droit de les surveiller, car elles sont une condition d'existence; et dans ce siècle plus que dans tout autre, les mines tiennent de près à la vie et à la prospérité des nations. » Toutefois le rapporteur tient à mettre en garde l'administration contre l'abus qu'elle pourrait être tentée de faire des droits qu'on lui confère. « On arme, dit-il, l'administration; mais on l'avertit qu'elle doit rarement recourir aux mesures extrêmes. La liberté des spéculations, les droits de la propriété, les franchises de l'industrie, tout lui fait un devoir de respecter l'initiative des concessionnaires. Son autorité doit être pour eux d'avertissement et de conseil, et il vaut mieux tolérer quelques imperfections de détail dans la marche des exploitations que de substituer, par des investigations tracassières, à l'action ordinaire des exploitants, le joug pesant d'une tutelle administrative inflexible et d'un monopole commercial qui serait plus funeste. »

d'exemples [1], — que la jurisprudence administrative qui en résulte est rassurante pour la propriété minérale. Le ministre n'a prononcé le retrait de la concession que lorsqu'il y avait abandon complet de la mine, renonciation véritable à la propriété, en sorte qu'il ne faisait que régulariser en droit une situation de fait.

Il importe, en outre, de caractériser le retrait de la concession tel que l'a réglé le législateur de 1838. L'expression dont il s'est servi n'est pas exacte et peut prêter à une fausse interprétation. Il ne s'agit nullement d'une disposition ayant un caractère pénal et destinée à dépouiller le concessionnaire qui n'exploite pas ou compromet la sécurité publique. On n'a pas eu non plus en vue une résolution de contrat pour inobservance de ses conditions par une des parties, car on eût dû se borner dans ce cas à ordonner le remboursement au concessionnaire de ses impenses utiles. Il y a réellement — et nous sommes bien ici dans l'esprit de la loi de 1810 — expropriation, rachat d'une propriété dont l'exploitation mal conduite devenait un danger social; il y a payement d'un prix qui représente la valeur de la mine, non seulement des travaux faits et des aménagements utiles, mais aussi des substances encore à extraire, de filons à atteindre et même de ceux qu'on peut espérer découvrir.

Tel est en effet le but de l'article 6 de la loi du 27 avril 1838, qui exige que la mine soit vendue aux enchères publiques et le prix remis à l'ancien concessionnaire.

On voit donc que le seul effet du retrait de concession est d'exproprier l'ancien exploitant et de transformer son droit de propriété en un droit de créance [2].

1. On peut voir, dans le *Cours de législation des mines* de M. Étienne Dupont (Paris, Dunod, 1881, p. 316), 7 cas de retrait de concession, dont un en 1874 et deux en 1876.

Toutefois le nombre des mines inexploitées est considérable. Plusieurs conseils généraux ont émis des vœux pour qu'on fasse cesser cet état de choses. La commission d'enquête de l'Assemblée nationale avait insisté « pour que l'administration appliquât avec fermeté les dispositions que la loi a mises dans ses mains »; et une circulaire ministérielle du 10 février 1877 chargeait les préfets d'impartir aux concessionnaires non exploitants un délai de deux mois pour reprendre l'extraction, faute de quoi on prononcerait la déchéance. Mais une nouvelle circulaire du 25 juin 1877 suspendit l'exécution de ces mesures.

2. Cette expropriation n'est pas, il est vrai, entourée des mêmes formalités, de la même procédure que pour les autres biens. On l'expliquait, lors de la discussion de la loi de 1838, en disant que pour les mines il y avait une appréciation de faits, de considérations tirées de l'intérêt social qui ne pouvait relever que du gouvernement et des juridictions administratives; on faisait remarquer en outre l'origine administrative de l'acte ayant constitué la concession, le caractère particulier de la propriété régalienne.

VI

Nous arrivons au droit de surveillance et de contrôle réservé aux ingénieurs des mines. Quelques personnes veulent voir là une dérogation au droit commun, un exemple d'ingérence de l'administration. C'est méconnaître la portée des dispositions de la loi de 1810, et en particulier de l'article 50 qui n'admet d'intervention que « si l'exploitation compromet la sûreté publique, la conservation des puits, la solidité des travaux, la sûreté des ouvriers mineurs ou des habitants de la surface »; il n'y a là que les pouvoirs généraux de police donnés à l'administration pour prévenir les accidents.

L'article 48 porte, il est vrai, que les ingénieurs observeront la manière dont l'exploitation sera faite, mais il ajoute qu'ils « se borneront à éclairer les propriétaires sur ses inconvénients ou son amélioration ». Ils ont ainsi le droit de conseil, mais ils ne peuvent aller au delà; il ne leur appartient pas de faire des injonctions.

Dans le projet primitif, on prévoyait une action beaucoup plus étendue, mais on la restreignit sur les observations de l'empereur, qui se fit le défenseur énergique de l'initiative privée. Cette discussion (séance du 3 février 1810, Locré, p. 294 et suiv.) est intéressante à plus d'un titre. Napoléon déclare que « sur l'exploitation des mines on doit s'en rapporter à l'intérêt personnel comme on le fait pour l'exploitation d'un champ... ; que les légers inconvénients que la section prévoit, doivent céder à ce grand principe constitutif de la propriété que le propriétaire a le droit d'user et d'abuser... L'esprit de propriété remédie à tout. Au reste Napoléon aime mieux laisser agir l'intérêt personnel que d'établir la surveillance des ingénieurs. C'est un grand défaut dans un gouvernement que de vouloir être trop père. A force de sollicitude, il ruine la liberté et la propriété...; à force de multiplier les entraves, on fait marcher la France à grands pas vers la tyrannie » (Locré, p. 299 *in fine*).

Cet accès de libéralisme fut d'ailleurs de courte durée. A la séance suivante, l'empereur trouva que, dans la nouvelle rédaction, « on ne donnait pas assez d'action aux agents de l'administration ». Toutefois il limitait d'une façon fort rationnelle les droits des préfets et des ingénieurs. « Les préfets, dit-il, doivent être chargés de surveiller les exploitations sous les rapports d'utilité publique et de la salubrité publique... Il faut déterminer les fonctions des ingénieurs des mines, de sorte qu'ils puissent connaître le mode d'exploitation usité dans

les mines; s'ils reconnaissent qu'il est nuisible à l'intérêt public, qu'il peut attaquer la solidité de quelques établissements, ils doivent en informer l'autorité; mais si ce mode d'exploitation n'a d'autre inconvénient que de ne pas rendre au propriétaire tout le produit qu'il pourrait retirer, les ingénieurs n'ont pas le droit de le réformer. »

C'est de cette discussion qu'est sortie la rédaction actuelle; on doit se rendre compte de son esprit. Reste à dire quelques mots des pouvoirs dont est armée l'administration.

L'article 50 de la loi de 1810 autorise le préfet à pourvoir aux dangers résultant de l'exploitation « ainsi qu'il est pratiqué en matière de grande voirie et selon les lois »; c'est-à-dire qu'il peut faire exécuter d'office tous les travaux nécessités par la sécurité publique; et la loi du 27 avril 1838, pour assurer le payement de ces dépenses, va jusqu'à autoriser le ministre à prononcer le retrait de la concession. Ce n'est là, à proprement parler, qu'une mesure d'exécution prise par un créancier vis-à-vis d'un débiteur insolvable; et ce qui le prouve bien, c'est que le concessionnaire peut jusqu'au jour de l'adjudication arrêter les effets de la dépossession en payant les taxes arriérées (art. 6). Sans doute la simplification de la procédure et l'exclusion de l'intervention judiciaire constituent des dérogations au droit commun; l'administration est incontestablement armée beaucoup plus puissamment qu'à l'égard des autres propriétés. Faut-il s'en étonner et voir là une disposition venant battre en brèche le principe de la loi de 1810? Non pas. On ne s'est pas montré tendre vis-à-vis des exploitants récalcitrants et insolvables; rien d'étonnant à cela, car on a à craindre qu'ils soient impuissants à mener à bien leur extraction et que, faute de capitaux, ils gaspillent les richesses dont ils ont la garde; de là l'action réservée à l'administration, de là une procédure spéciale. Mais les principes sont saufs : il n'y a expropriation que faute de payement d'une dette, il y a vente aux enchères publiques, et le surplus du prix resté disponible appartient au concessionnaire évincé.

Si la sûreté publique est compromise non plus par les travaux eux-mêmes, mais par la suspension de l'exploitation, la sanction est plus sévère. Le gouvernement, en vertu des dispositions combinées de l'article 49 de la loi du 10 avril 1810 et de l'article 10 de la loi du 27 avril 1810, peut aller jusqu'à prononcer le retrait de la concession [1].

1. Le droit pour l'administration de prononcer la déchéance si l'exploitation est suspendue ou restreinte de manière à inquiéter la sécurité publique ne me paraît pas contestable. L'article 10 de la loi du 27 avril 1838, en effet, autorise le retrait, « dans *tous les cas* prévus par l'article 49 de la loi de 1810 »; il s'agit donc aussi bien du cas qui nous occupe que de celui où les besoins des consommateurs seraient compromis.

Quelques observations sont nécessaires. Nous avons déjà signalé l'obscurité et les lacunes de la législation à ce sujet; et ce serait, disions-nous, au Conseil d'État, saisi du recours, à apprécier non seulement en droit, mais aussi en fait, les motifs allégués pour prononcer la déchéance, à voir s'il y avait lieu de prendre une telle mesure. Il est naturel que le législateur ait mieux armé l'administration dans le cas d'abandon complet, de sociétés défaillantes, car il n'y a plus alors aucune garantie; et, ayant à prévoir le cas de richesses minérales menacées par l'inondation ou l'incendie, d'affaissements souterrains compromettant la surface, on comprend qu'il ait autorisé le retrait de la concession. Mais avant d'aller jusqu'à exproprier le concessionnaire, il faut que l'administration examine si elle est bien contrainte à recourir à cette ressource extrême; si par les moyens moins rigoureux qui sont à sa disposition, elle n'atteindrait pas le résultat désiré, par exemple en faisant exécuter d'office certains travaux; et ce n'est que dans le cas de nécessité absolue, inéluctable, qu'elle devrait recourir à l'expropriation; car, selon les termes d'un avis de la section des travaux publics du Conseil d'État, déjà cité, « la surveillance de police confiée à l'administration doit se concilier avec le droit de propriété pleine et entière reconnu par la loi aux concessionnaires. »

Mais par là le pouvoir de l'administration cesse d'être exorbitant et anormal; il n'y a là, somme toute, qu'une disposition analogue au droit de faire démolir les maisons menaçant ruine; et les mines ne sortent pas du droit commun.

VII

Avec le décret du 23 octobre 1852 nous entrons dans un nouvel ordre d'idées : il marque un pas en avant dans la voie de l'ingérence gouvernementale.

Jusqu'ici nous avons vu le législateur se proposer uniquement d'assurer l'exploitation des mines. Le décret de 1852, lui, se préoccupe des conditions de la vente des substances minérales, prend en considération les intérêts des consommateurs, et, ne s'en rapportant plus à la liberté des transactions, édicte des mesures destinées à empêcher l'accaparement des mines et la constitution de monopoles. « Défense est faite, porte-t-il, à tout concessionnaire de mines, de quelque nature qu'elles soient, de réunir sa ou ses concessions à d'autres concessions de même nature, par association ou acquisition ou de toute autre manière, sans l'autorisation du gouvernement. »

Au point de vue juridique, on a contesté la valeur de ce décret qui, rendu après l'expiration de la période dictatoriale, ne peut avoir un caractère législatif et ne saurait, par suite, modifier la législation existante. Il y a, croyons-nous, lieu de faire une distinction que nous retrouverons dans la législation autrichienne.

Deux cas peuvent se présenter. Une personne propriétaire de plusieurs mines contiguës veut les réunir en une seule et même exploitation ayant puits et galeries communs. Nous admettrions ici la légalité du décret; car la loi de 1810 a entendu faire de chaque mine une propriété bien définie, ayant une existence et une extraction propres; ce serait porter atteinte à ce principe que d'admettre qu'un particulier pût confondre ce que le gouvernement a distingué, réunir ce qu'il a divisé. Sur ce point donc, le décret de 1852 est conforme à l'esprit de la loi de 1810 et ne fait qu'en tirer les conséquences logiques. Il en est tout différemment lorsque le décret vise la réunion entre les mains d'un même propriétaire de plusieurs mines qui d'ailleurs doivent rester séparées, autonomes, avec des exploitations indépendantes. Sur quel article de la loi de 1810 fonder une pareille prohibition? Loin de trouver des dispositions qui la justifient, on en trouve qui la condamnent : elle viole la liberté de disposer, d'acquérir qui avait été formellement reconnue.

Ce décret était-il nécessaire tout au moins? A raison du nombre fort restreint des mines, il faut bien reconnaître que la situation n'est plus ici la même que pour les autres biens, que la constitution de monopoles serait effectivement assez facile et pourrait peut-être constituer un danger à un certain moment. Les faits, d'ailleurs, montrent que cette appréhension a hanté les esprits pendant la période de 1846 à 1852, qui vit éclore diverses propositions sur cette question. En outre, le décret de 1852 a été rendu à l'occasion du projet annoncé de réunir les mines de la Grand'Combe à celles déjà possédées par la « Compagnie générale de la Loire » et de constituer un syndicat houiller du Sud-Est [1].

1. Dans le même ordre d'idées et dans la même voie on a tenté d'aller plus loin encore. Ce n'était plus, il est vrai, le gouvernement, mais un préfet, celui de la Loire, qui, assimilant les mines aux concessions proprement dites et invoquant l'article 49 de la loi de 1810, entendait réglementer le commerce du charbon. Il prenait, à la date du 31 décembre 1853, un arrêté portant : « Considérant que la livraison des charbons de terre aux consommateurs sans préférence et à des conditions égales est un complément indispensable de la production pour que les obligations des concessionnaires soient remplies et que les besoins de la consommation soient véritablement satisfaits », et, dans le dispositif, il obligeait les exploitants à fournir le charbon au même prix et sans tour de faveur.

L'autorité judiciaire eut à examiner la validité de ce décret, et la cour de Lyon par arrêt du 3 juillet 1873 le déclara illégal, « attendu, disait-elle, que si

VIII

Telles sont les restrictions apportées aux droits du concessionnaire, et telle est la situation juridique des mines. Il nous reste à dire quelques mots des privilèges accordés pour la facilité de l'exploitation.

Les mines, par leur position même, se trouvent enclavées; pour y accéder, il faut exercer une servitude de passage et même d'occupation sur les terrains de la surface. Comme propriétés ordinaires, elles auraient pu invoquer l'article 682 du code civil; et, dans ce cas, on ne serait pas sorti du droit commun. Mais la loi a voulu faire plus pour elles; elle a voulu favoriser une industrie si intéressante pour la production nationale, et, comprenant que les privilèges qu'elle lui accorderait profiteraient moins aux exploitants qu'aux consommateurs qui bénéficieraient d'une baisse dans les prix, elle n'a pas craint d'édicter au profit des mines des avantages particuliers. En effet, d'après les articles 683 et 684 du code civil, la servitude de passage est réglée en tenant compte des intérêts des fonds servants et en réduisant les charges au minimum. Pour les mines, c'est l'inverse : on ne se préoccupe pas de l'héritage à grever, on a exclusivement en vue l'utilité de l'exploitation à desservir; et on établit la pénétration aux endroits qui lui donnent le plus de facilités.

On est allé plus loin encore : le concessionnaire a la faculté de construire des routes, des chemins de fer, des canaux; il peut, même en dehors de son périmètre, exécuter tous les travaux de secours tels que puits ou galeries destinés à faciliter l'aérage et l'écoulement des eaux; il a le droit d'occuper tous les terrains nécessaires non seulement pour l'extraction proprement dite, mais encore pour les diverses manipulations que doivent subir à la sortie les substances minérales, pour la préparation des minerais, le lavage des combustibles. La loi du 27 juillet 1880 a considérablement étendu, à cet égard, les droits des concessionnaires.

Mais, en même temps qu'il leur accordait ces avantages, le législateur modifiait la compétence. Pour le règlement de ces servitudes, ce

les lois relatives aux mines ont donné à l'administration un pouvoir de surveillance et de réglementation en ce qui concerne l'exploitation des mines de houille, elles ne lui en ont conféré aucun sur le commerce et la vente des matières extraites. »

Nous avons cru devoir citer cette affaire, car elle indique les tendances de certains esprits. Puis devant la commission d'enquête nommée par l'Assemblée nationale en 1874 des desiderata analogues furent exprimés.

ne sont plus les tribunaux qui vont intervenir comme pour celles qui sont prévues par le code civil; ce sont les autorités administratives qui vont décider; et elles agissent alors non comme juridictions, non comme arbitres dans des litiges entre des propriétés voisines, mais en s'inspirant des intérêts généraux, en usant de leurs pouvoirs de souveraineté, en arrêtant quels sacrifices doit supporter la propriété privée à raison de l'utilité sociale qui s'attache à la bonne exploitation des richesses minérales.

Il y a là incontestablement une série de dispositions qui placent les mines dans une situation toute particulière. On n'a plus en face de soi de simples propriétés privées, car elles profitent d'avantages excédant le droit commun, dépassant les charges que les rapports de bon voisinage entre héritages contigus permettent d'imposer; elles participent, à proprement parler, à des prérogatives dérivant de la puissance souveraine; elles sont traitées comme une industrie d'utilité publique. Sous ce rapport l'industrie minière se présente donc avec un caractère spécial. En outre, le concessionnaire ne peut plus rester enfermé chez lui pour y jouir à sa guise des droits reconnus par la loi; il est obligé d'entretenir des relations avec l'administration, de recourir à elle pour obtenir les permissions dont il a besoin et, par suite, de se concilier sa bienveillance. En même temps, l'administration, entrant en rapport avec les exploitants, ne va pas être sans exercer sur eux une certaine influence; sans doute elle n'a aucun droit de coercition, mais elle dispose d'une action morale incontestable, et, le plus souvent, elle fera écouter ses conseils et ses remontrances.

Toutefois il ne faut pas s'exagérer les conséquences de cette faculté d'intervention du gouvernement. Celui-ci ne saurait, en effet, sans méconnaître l'esprit et la portée de la loi, sans commettre un véritable détournement de pouvoirs, s'arroger le droit de s'immiscer dans les affaires des concessionnaires. Au législateur, sans doute, il appartiendrait de tenir compte de ces considérations, de peser les avantages accordés aux mines, la délégation de la puissance publique faite au profit des concessionnaires, de rechercher la conclusion à tirer de l'assimilation à certains égards de cette industrie à un service d'intérêt général, d'examiner s'il n'en doit pas résulter quelque réforme; c'est là une question de la compétence législative. Mais le gouvernement, lui, a un rôle beaucoup plus modeste à remplir : une législation existe, il n'a qu'à l'appliquer. Or cette législation nous l'avons étudiée, et nous avons montré qu'on est en face de véritables propriétés; que le concessionnaire est, par suite, chez lui; qu'il a pleine et entière liberté. L'obligation de fait où il se trouve de s'adresser à l'administration pour obtenir certaines autorisations ne peut modifier sa situation de

droit. Sans doute, dans son propre intérêt, il doit vivre en bons termes avec l'administration; mais si l'harmonie cessait de régner, celle-ci ne pourrait qu'opposer le mauvais vouloir, la force d'inertie; encore dans cette voie ne devrait-elle pas pousser trop loin, sous peine d'aboutir à un déni de justice en repoussant systématiquement toute demande, quelque fondée qu'elle fût, et en entravant ainsi l'exercice d'un droit de propriété.

IX

Nous avons achevé l'exposé du régime régalien en France. De cette étude nous paraît se dégager cette idée que le législateur a entendu constituer de véritables propriétés, et que les quelques exceptions apportées aux règles du code civil, exceptions délimitées avec soin, ne peuvent avoir pour résultat de modifier la nature, l'essence des droits qu'il a déclaré formellement vouloir conférer au concessionnaire. Dès que celui-ci entretient son exploitation en activité; s'il ne compromet pas la sécurité publique, s'il ne divise pas sa mine ou n'en réunit pas plusieurs, il est maître absolu chez lui, aménage ses travaux comme il l'entend, dirige son commerce à sa guise; ses rapports avec ses ouvriers ne regardent que lui. L'administration n'a pas à s'immiscer dans toutes ces affaires. Elle prête, il est vrai, son concours à l'exploitation par certaines autorisations qu'elle accorde à l'exploitant; et, en pratique, elle peut par là exercer une action morale sur lui, mais, en droit, elle n'a aucun pouvoir et doit respecter la propriété qu'elle trouve en face d'elle.

Tel est le régime régalien en France. Dans une seconde partie nous étudierons les principales législations étrangères similaires, pour mettre en relief leurs principes communs et indiquer leurs différences caractéristiques.

AMÉDÉE MENANT,

Membre du Groupe de droit public et privé.

ÉTUDE SUR
L'HISTOIRE DE L'IMPOT FONCIER
EN FRANCE JUSQU'EN 1789.

I

ORIGINES. — L'AIDE ROYALE JUSQU'A CHARLES VII.

L'impôt foncier, tel que nous le possédons aujourd'hui, c'est-à-dire exclusivement assis sur le revenu net des immeubles bâtis et non bâtis, est, malgré sa simplicité apparente, une conception moderne. Aucune des contributions directes antérieures à 1789 ne la réalise complètement, quoiqu'on puisse en faire remonter l'origine aux temps de la domination romaine.

Si nous ne connaissons rien des impôts établis en Gaule avant la conquête de César, nous savons, par l'étude de la législation impériale, que Rome y introduisit un système fiscal rationnel et bien conçu. L'impôt foncier y fut d'abord, au moins dans certaines provinces, levé en nature sur le revenu brut et annuel de la terre, mais une méthode plus savante se substitua bientôt à celle-là. Les terres furent classées d'après leur valeur et frappées d'une contribution par arpent selon le degré de fertilité qu'on leur avait reconnu.

Dioclétien fit subir une dernière transformation au mécanisme de cet impôt. Il créa une unité cadastrale, toujours formée de parcelles d'une égale valeur, quoique d'une étendue variable. Cette unité prit, dans le langage administratif, les noms de *jugum*, *caput*, *millena ;* elle fut fixée à mille *aurei*, c'est-à-dire qu'elle représentait mille sous d'or en fonds de terre. Le propriétaire payait autant de fois *tant pour mille* qu'il possédait de parcelles ainsi constituées[1]. La perception se fit, dès lors, non plus proportionnellement à la superficie, mais proportionnellement à la valeur. Cet impôt était assis sur les bâtiments aussi bien que sur les terres (*Intributiones agris et ædificiis*).

Nous n'avons pas à étudier ici l'organisation financière qui est

1. Telle est la théorie, d'ailleurs contestée, qu'on a cru pouvoir tirer des textes tronqués et insuffisants qui nous restent.

décrite en détail dans les Codes impériaux, la confection et la mise au courant du cadastre, la répartition et la perception de la contribution foncière par les curiales ou principaux propriétaires de chaque cité. Ce mécanisme délicat et compliqué survécut à la chute de l'Empire ; nous le voyons fonctionner, en s'altérant, entre les mains grossières des barbares, jusqu'au jour où le système des impôts, comme toutes les institutions politiques et administratives, échappa à la souveraineté du pouvoir central et, de royal, devint féodal.

A la vérité, sous les derniers successeurs de Charlemagne et même sous les premiers Capétiens, la royauté demeure « un pouvoir *sui generis*, placé hors de la hiérarchie des pouvoirs féodaux, vraiment et purement politique, sans autre mission que le gouvernement[1]. » Mais cette suprématie, qui aurait permis de lever des impôts en vue des intérêts généraux de l'État, reste longtemps fictive. Le roi n'est qu'un seigneur féodal ; c'est comme tel qu'il perçoit les revenus de son domaine, qu'il y établit des contributions; aucune d'elles ne correspond à ce titre, à cette mission de souverain.

Peu à peu cependant le rôle de la royauté grandit et s'étend. Tout concourt à le relever : les théories de gouvernement étudiées par les clercs et par les légistes dans les textes de l'Écriture sainte et du droit romain; le besoin d'une organisation politique plus régulière, qui ne pouvait se développer que par la prépondérance royale; la nécessité de donner un chef aux mouvements généraux de la société, comme l'affranchissement des communes et les croisades. La première aide[2] ou contribution publique fut demandée par le roi Louis VII (1147). Elle consistait en une imposition de 1 vingtième sur le revenu de toutes les terres nobles, ecclésiastiques et roturières; nous ne possédons d'ailleurs aucun détail sur la manière dont elle fut perçue. Mais nous savons que la dîme saladine, établie en 1188 par Philippe-Auguste à l'occasion de la croisade, fut levée sur tous ceux qui n'avaient pas pris la croix; qu'ils durent payer pendant la durée de l'expédition le dixième de leurs revenus, meubles et immeubles; que la perception de la dîme fut difficile et que le roi renonça à la maintenir. Saint Louis eut néanmoins recours à des impôts de ce genre pour subvenir

1. Guizot, *Histoire de la civilisation en France*, t. II.

2. Le mot *aide* s'appliqua d'abord à toute contribution levée en vue des besoins généraux de l'État. Plus tard, il désigna certaines contributions indirectes, par opposition à l'impôt direct ou *taille*. Ce dernier mot tire son origine des entailles au moyen desquelles les paysans qui ne savaient pas lire marquaient sur une fiche de bois les redevances qu'ils avaient payées. Les percepteurs gardaient une fiche semblable qui, rapprochée de la précédente, s'y adaptait exactement et faisait foi du compte acquitté par le taillable. (Gasquet, *Précis des Institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, I, 335.)

aux frais de ses deux croisades, et sous Philippe le Bel l'aide prit à peu près le caractère d'une institution permanente.

En 1295, le roi lève un impôt extraordinaire de 1 centième sur les revenus fonciers ; en 1296 un impôt de 1 cinquantième, qui est renouvelé l'année suivante. Le cinquantième fut établi dans une assemblée de barons et de prélats convoqués à cet effet; mais le roi n'est pas encore assez puissant pour en percevoir la totalité à son profit, il le partage avec eux. Le tiers du produit est abandonné aux comtes, archevêques, évêques, et le quart aux autres seigneurs, dans le fief où ils exercent la haute justice. L'impôt est assis sur les meubles et sur les immeubles, entre lesquels on ne distingue pas et auxquels on applique le même taux. De 100 sols, considérés comme un minimum, jusqu'à 10 livres, on paye 1/2 p. 100; de 10 à 1,000 livres, le cinquantième ou 2 p. 100; à partir de 1,000 livres, la somme reste la même et ne peut dépasser 20 livres. L'impôt est donc, suivant les cas, progressif, proportionnel et fixe. Ni les nobles, pour leurs biens roturiers, ni les clercs pour leurs bénéfices, ni les officiers du roi ne sont exemptés. On n'épargne que les fiefs nobles, parce que les possesseurs de ces fiefs doivent le service militaire en personne et à leurs frais.

L'estimation des biens a lieu par déclaration du contribuable, avec serment prêté sur l'Évangile; la perception se fait dans chaque paroisse au moyen de trois hommes probes, deux laïques et un clerc, choisis comme collecteurs. Le cinquantième produisit 630,000 livres. Il fut renouvelé en 1297 et en 1301 sans le consentement des seigneurs qui, dans certaines provinces, ne permirent pas qu'il fût levé sur leurs terres. Aussi lorsqu'en 1302, 1303, 1304, Philippe le Bel réclama de nouveaux subsides à l'occasion de la guerre de Flandre, recommanda-t-il à ses agents de ne pas trop froisser les seigneurs : « contre la volonté des barons ne faites pas ces finances en leurs terres... car ils nous feraient trop grand dommage s'ils le savaient. Et en toutes les bonnes manières que vous pourrez, les menez à ce qu'ils le veuillent souffrir, et les traitez par belles paroles et si courtoisement que esclande n'en puisse venir. »

Mêmes expédients sous les fils de Philippe le Bel et sous les premiers Valois, mêmes difficultés dans l'établissement de l'impôt, même tâtonnements dans la manière de le percevoir.

Les principes et les règles que la royauté n'avait pas le désir ou le pouvoir de fonder furent proclamés et momentanément appliqués par les États généraux de 1355. On sait quelles funestes circonstances amenèrent leur convocation. Depuis dix-huit années la guerre ravageait la France; suspendue pendant quelques mois, elle allait reprendre au printemps de l'année suivante, et le Trésor était vide. Le roi

Jean se décida à réunir les États généraux. La situation était trop grave, l'impuissance de la royauté et de la noblesse trop avérée, pour que les représentants de la nation n'eussent pas, avec la conscience de leur force et de leurs droits, la volonté de les faire prévaloir.

Ils accordèrent au roi 30,000 gens d'armes et 5 millions de livres pour les entretenir; mais où puiser cette somme ? Deux sources s'offraient à eux : l'aide royale ou impôt direct, dont nous avons vu Philippe le Bel faire un fréquent usage; les droits sur le sel et sur les ventes ou impôts indirects, difficiles à percevoir et peu populaires. C'est pourtant à ces derniers que les États généraux demandèrent les premiers subsides. Nous devons le constater, ce choix était malheureux : « les taxes indirectes, pour être productives, supposent un commerce prospère, une surveillance active, toutes choses qui manquaient au XIVe siècle [1]. »

Ce qui paraît avoir déterminé les États, c'est la pensée d'atteindre toutes les classes. L'article 1er de l'ordonnance du 28 décembre 1355, rendue en conformité de leurs délibérations, porte : « Icelle (la taxe) paieront toutes manières de gens, clercs, gens d'église, hospitaliers, nobles, non nobles, monnayers et autres, sans que nul s'en puisse dire franc ou exempt, de quelque état, condition ou dignité qu'il soit, ou de quelconque privilège qu'il use. » L'égalité des charges était difficile à appliquer en matière d'impôt foncier, à cause des exemptions que le service militaire personnel conférait à la noblesse; au moyen de taxes indirectes, elle passait plus aisément dans la pratique. Mais ces taxes étaient vexatoires, elles intervenaient dans les transactions quotidiennes et gênaient les moindres opérations commerciales.

Elles furent peu fructueuses; trois mois après les avoir établies, les États généraux durent les abolir pour les remplacer par un impôt général sur le revenu. Les laboureurs et ouvriers gagnant moins de 5 livres par an en étaient affranchis. Pour un revenu de 5 à 10 livres, on payait une demi-livre; de 10 à 40, 1 livre; de 40 à 99, 2 livres; pour les premières 100 livres de revenu, 4 livres; et par 100 livres au delà, 2 livres seulement. Les nobles supportaient la taxe jusqu'à 5,000 livres de revenu, avec un maximum de 102 livres; les non nobles, jusqu'à 1,000 livres, avec un maximum de 22 livres. Quant au revenu des capitaux mobiliers, on l'évalua à 10 p. 100 et on le taxa en conséquence.

Cette contribution, quoiqu'elle s'étendît à tous les biens, peut être regardée comme une sorte d'impôt foncier, car la richesse mobilière, peu répandue alors et très difficile à apprécier, était sans proportion

1. Picot, *Histoire des États généraux*, I, p. 139.

aucune avec la fortune territoriale. Elle a été, en général, critiquée par les historiens, qui ont fait remarquer qu'elle était *progressive en sens inverse*, injustement répartie; que les contribuables placés à l'extrémité de chaque série se trouvaient plus favorisés que les autres, celui qui avait 39 livres de revenu payant comme celui qui en avait 10, celui qui avait 99 livres payant comme celui qui en avait 40, bien que son revenu fût de plus du double. Ces critiques sont fondées; au point de vue économique, la répartition de l'impôt était défectueuse; on ne saurait pourtant, ce semble, incriminer l'intention des États, qui exemptaient le pauvre, et qui, à fortune égale, atteignaient le noble plus que le bourgeois. Au mois de mai 1356, les États généraux, réunis pour la troisième fois, modifièrent l'assiette et la répartition du subside sans changer les principes qui lui servaient de base.

Mais, à côté de ces taxes sur le revenu, d'autres taxes furent établies en 1358, qui avaient un caractère tout différent, celui d'impôts de capitation; votées par les États de Compiègne, elles frappèrent le clergé du dixième du produit des bénéfices, et les nobles de 12 deniers pour livre. Quant au tiers état, il était divisé en trois classes : gens des bonnes villes, bourgeois riches habitant les cités ou les châteaux, qui devaient équiper un homme d'armes par 70 feux et le solder moyennant un demi-écu par jour; personnes franches et serfs abonnés (ayant converti la taille variable en un impôt annuel fixe), qui recrutaient un homme par 100 feux; enfin serfs taillables à volonté, qui en fournissaient un par 200 feux.

Contribution sur le revenu, qui n'était guère, en fait, qu'une taxe foncière, vu le peu d'importance de la richesse mobilière à cette époque; contribution par feux ou capitation, ce sont là, dans la France du XIVe siècle, les caractères de l'impôt direct tel que le trouvèrent, plus ou moins régulièrement établi, et surtout tel que l'organisèrent les États généraux.

Nous devons dire maintenant quelques mots de la perception. A l'origine, quand la puissance du roi se bornait aux étroites limites de son domaine, l'impôt était perçu par les prévôts sous la direction du bouteiller et du grand chambrier. Plus tard, quand le souverain, voyant son rôle grandir, leva, pour subvenir aux guerres d'intérêt général, des aides sur tout le pays, il n'eut pas d'abord le pouvoir de les recouvrer par le moyen de ses propres agents; il dut accepter le concours des seigneurs, des États provinciaux, des communes, qui se chargèrent de les recueillir sur le territoire de leur juridiction et de les remettre entre ses mains. Les rois cherchèrent à se débarrasser de cet intermédiaire gênant; ils y réussirent quelquefois à l'égard des villes, mais non sans amener des conflits qui ne firent qu'aggraver,

surtout durant la guerre de Cent ans, les difficultés de la situation financière.

Aussi les États-Généraux de 1355, lorsqu'ils eurent établi de nouveaux impôts, ne résistèrent pas à la tentation d'en confier le recouvrement à des agents nommés par eux. Ils décidèrent qu'il se ferait sous la direction de *généraux superintendants*, choisis parmi les trois ordres, et assistés de *receveurs généraux*. Les Etats déléguaient « certaines personnes honnêtes et solvables sans aucun soupçon » qui, sous le nom de députés ou *élus*, devaient lever l'aide dans les provinces. Les élus jugeaient en premier ressort toutes les difficultés relatives à la perception ; appel était porté de leurs décisions devant les superintendants. Ils nommaient les collecteurs qui dans chaque paroisse, accompagnés du curé et de trois ou quatre notables, recevaient les déclarations des habitants et fixaient leur part en conséquence. Enfin l'emploi, aussi bien que la levée des impôts, était confié aux agents des États. Les superintendants présidaient aux revues, et les élus soldaient eux-mêmes les capitaines. Le vote, la perception et l'administration des deniers publics passaient du même coup aux États généraux.

Mais ceux-ci ne se bornèrent pas à organiser de toutes pièces un véritable système financier. Ils énoncèrent des principes qui, souvent méconnus jusqu'en 1789, ne cessèrent pas, dans les temps de crise, d'être invoqués par l'opinion et quelquefois admis par la royauté. Ils proclamèrent, en dépit des privilèges anciens, l'égalité de tous non pas seulement devant l'impôt indirect, mais devant l'impôt foncier : « C'est assavoir, porte l'ordonnance du 28 décembre 1355, que tout homme et personne, fût-ce du sang du roi et de son lignage ou autre, clerc ou lai, religieux ou religieuse, exempt ou non exempt, hospitalier, chef d'Église ou autre, de quelque état qu'ils soient et autorité ou privilège qu'ils usassent ou eussent usé au temps passé, feraient aide ou subside pour le fait des guerres. » C'était, en effet, pour les besoins exclusifs de la guerre que l'impôt était voté. La même ordonnance exigeait des agents chargés de le percevoir le serment d'en appliquer à cette destination le produit total et leur enjoignait de refuser obéissance à tout mandement contraire du roi.

Sans doute, quand les circonstances extraordinaires qui avaient amené la convocation des États firent place à une situation plus régulière, l'autorité royale reprit peu à peu les prérogatives que les députés de la nation s'étaient attribuées. Leur contrôle cessant, il put être dérogé aux règles qu'ils avaient instituées ; quelques-unes tombèrent d'elles-mêmes ; ainsi la nomination des superintendants et des élus échut tout naturellement au roi. Mais les idées de réforme qui

avaient été agitées et qui avaient momentanément prévalu, continuèrent d'inspirer l'administration sage et économe de Charles V. Il maintint, sauf quelques modifications, le système de perception fonde par les Etats, et il conserva, en le fixant à 6 francs dans les villes et à 2 francs dans le plat pays, le fouage ou impôt par feu, suivant le type qu'ils avaient conçu.

II

Charles VII et la taille permanente.

Les désastres qui marquent la fin du XIVe siègle et le commencement du siècle suivant mirent plus que jamais le trouble dans l'organisation financière comme dans l'administration générale de la France. Il faut, pour étudier les changements profonds qui furent apportés à cette organisation, arriver jusqu'au milieu du règne de Charles VII. En 1439, les Anglais étaient défaits et refoulés aux extrémités du territoire; le roi venait de rentrer triomphalement à Paris dix-neuf ans après qu'il en avait été emporté tout enfant, enveloppé dans les draps de son lit. Il réunit alors les États généraux à Orléans, mais ce ne fut pas pour mettre la royauté à leur merci comme au temps du désastre de Poitiers. Charles se présentait devant eux avec le prestige de ses récentes victoires. Il obtint d'eux tout ce qu'il voulut. D'ailleurs il ne rencontra aucune velléité de résistance, aucune contradiction. La France, ravagée depuis un siècle par la guerre étrangère et par l'anarchie intérieure, était affamée de repos; qu'on le lui assurât, et elle était prête à tout accorder.

Nous ne possédons ni le procès-verbal des États d'Orléans, ni la relation de leurs travaux; mais l'ordonnance de novembre 1439, rendue immédiatement après la session, indique clairement l'accord qui dut régner entre les députés et le roi.

Le plus impérieux besoin de la nation était de posséder des troupes régulières, et pour défendre l'indépendance du pays si nouvellement reconquise, et pour le débarrasser des bandes d'aventuriers qui, de concert avec l'ennemi, l'avaient si longtemps dévasté. L'ordonnance de 1439 subvint à cette nécessité. Elle institua la première armée permanente. Le roi seul eut désormais le droit de convoquer, d'organiser et de commander des compagnies d'hommes d'armes; les compagnies libres furent formellement interdites. Mais ces mesures eussent été illusoires si l'ordonnance n'avait assuré au roi, comme moyen d'exécution, des ressources fixes et spéciales.

A la permanence et à l'unité de l'armée devaient nécessairement correspondre l'unité et la permanence de l'impôt. L'ordonnance y pourvut; elle contient à ce sujet des dispositions de la plus haute importance. Elle défend aux seigneurs d'entraver sous aucun prétexte la perception de la taille royale et d'y ajouter à leur profit aucune crue ni surtaxe. Elle va plus loin encore, elle supprime la taille seigneuriale. « Le roi prohibe et défend à tous, porte l'article 44, que nul, de quelque état, qualité ou condition qu'il soit, ne mette ou impose taille ou autre aide, ou tribut sur ses sujets ou autre, pour quelque cause ou couleur que ce soit sinon que ce soit de l'autorité et congé du roi et par ses lettres-patentes; et déclare le roi dès à présent le lieu ou seigneurie où telles tailles ou aides seront mis sus sans ses autorité et congé, commis et confisqués envers lui. »

La taille féodale fut donc remplacée, même sur les terres de la noblesse, par la taille royale, et l'impôt foncier devint ainsi permanent pour deux raisons : parce qu'il l'avait été aux mains des seigneurs, et parce qu'il constituait désormais la solde de l'armée.

C'étaient là autant de coups portés au pouvoir décroissant de la féodalité. On peut croire que le tiers état ne s'en plaignit pas; mais lui-même abandonna sans résistance à la royauté les droits qu'il avait réclamés quatre-vingts ans plus tôt. L'impôt étant permanent, on pouvait se passer désormais de convoquer les États. Au produit du domaine, qui rapportait 500,000 ou 600,000 livres, s'ajoutait celui de la taille, qui monta, vers la fin du règne de Charles VII, à 1,200,000 livres. Ces ressources suffisaient aux dépenses publiques. De plus, à cette époque de communications difficiles, on était las des voyages, des frais, du temps qu'exigeait la tenue des États. Ils s'étaient réunis quinze fois depuis le commencement du règne : à quoi bon renouveler indéfiniment ces embarras et ces fatigues pour autoriser un impôt dont nul ne contestait la nécessité et dont la permanence s'imposait? Aussi Charles ne les convoqua-t-il plus, et nulle protestation de la bourgeoisie ne se fit entendre.

La noblesse, atteinte au vif dans ses privilèges, revendiqua, sous prétexte de l'intérêt général, le droit pour les États de voter l'impôt et adressa des remontrances au roi (1441). Mais il se sentait assez fort pour n'en pas tenir compte : « N'est jà nul besoin d'assembler les trois États pour mettre sus lesdites tailles », répondit-il; « car ce n'est que charge et dépense au pauvre peuple qui a à payer les frais de ceux qui y viennent; et ont requis plusieurs notables seigneurs dudit pays qu'on cessât de telles convocations faire; et pour cette cause sont contents *qu'on envoie la commission aux élus selon le bon plaisir du roi.* »

On avait souvent levé des taxes sans le vote des États, mais sans jamais méconnaître en principe la nécessité de ce vote. « Le roi Charles septième, dit Commines, fut le premier qui gagna ce point d'imposer tailles à son plaisir, sans le consentement des États de son royaume. » A partir de ce jour, on peut dire que l'administration financière de la monarchie fut constituée. Des changements considérables y furent sans doute apportés suivant les besoins nouveaux qu'amena le cours des âges, mais les principes généraux de cette organisation subsistèrent jusqu'à la Révolution française.

C'est donc le moment de rappeler en peu de mots quelle était l'assiette de la taille, comment elle était administrée, répartie et perçue; enfin quelles personnes ou quels corps en étaient exempts.

Assiette de la taille. — Le roi, en son conseil, arrêtait annuellement le chiffre de la taille pour toute la France, puis la part de chaque province. C'était donc un impôt de *répartition.* D'ailleurs elle ne différait pas, quant à l'assiette, de l'impôt direct levé sous Charles V. Elle reposait sur une évaluation confuse des facultés de chaque contribuable. Les agents chargés de la perception le requéraient de faire connaître ses ressources, en se procurant, du reste, tous les moyens nécessaires pour contrôler sa déclaration. La taille, s'appliquant aux biens mobiliers comme aux fonds de toute nature, n'était pas, à parler rigoureusement, un impôt foncier proprement dit; c'était plutôt un impôt général sur le revenu brut. Elle n'était d'ailleurs ni entièrement personnelle ni entièrement réelle : elle avait un caractère mixte. Il fallait considérer d'abord la personne, sa naissance, son caractère, pour savoir si la taille était due: puis, cette question résolue, il fallait tenir compte des revenus et de leur nature. Mais on ne saurait trop insister sur ce point, que la richesse mobilière était rare et d'une appréciation malaisée, tandis que la richesse territoriale, facile à évaluer, constituait la presque totalité de la fortune publique. Il en résulte que la taille frappait tout particulièrement les biens immobiliers et qu'elle doit être considérée à ce titre comme la première forme de l'impôt foncier.

Administration, répartition et perception de la taille. — L'administration centrale des finances se composait de dix *généraux-conseillers,* qui avaient remplacé les superintendants généraux délégués par les États de 1355. Ils étaient officiers du roi et juraient en sa présence qu'ils ne favoriseraient personne à ses dépens. Réunis, ils formaient une administration collective, qui devint plus tard la *Cour des aides.* A côté d'eux était un *receveur général*, qui ne pouvait faire aucun payement sans leur commandement.

Dans les provinces, les impôts étaient gérés par les *élus* et les *rece-*

veurs, subordonnés aux généraux-conseillers et au receveur général. L'origine et le nom des élus remontaient, on s'en souvient, aux institutions fiscales des assemblés de 1355 et 1356 et aux agents qui furent alors *élus* dans chaque diocèse par les États ou leurs délégués; on continua de les désigner ainsi quand on en fit des fonctionnaires royaux, gagés et amovibles (1360). Ils avaient pour mission de veiller à l'assiette et à la perception de l'impôt. « Ils devaient faire chaque année dans la contrée une tournée ou chevauchée pour recueillir par leurs gens tous les renseignements sur la richesse du pays; les rapports annuels des collecteurs et les états des feux achevaient de les éclairer sur la prospérité relative de l'élection. [1] » Ils dirigeaient les agents inférieurs préposés immédiatement aux opérations : *asséieurs* chargés de déterminer la part de chaque contribuable, et *collecteurs* chargés de la toucher.

Les asséieurs et les collecteurs avaient été choisis d'abord par les élus, mais une ordonnance de 1379 prescrivit qu'ils seraient nommés dans chaque paroisse « par les habitants eux-mêmes en leurs périls », c'est-à-dire avec garantie de leur gestion et de leurs recettes.

Enfin le contentieux de la taille était déféré aux élus et, en appel, aux généraux-conseillers.

Exemptions. — A l'origine, nous l'avons dit, la noblesse, en considération du service militaire dont les seigneurs s'acquittaient personnellement, ne contribuait pas au payement de l'aide royale. Bien qu'elle y eût été assujettie par les assemblées de 1355 et 1356, la même considération l'en fit exempter quand l'aide devint permanente. A la vérité, ce privilège n'avait plus autant de raison d'être, puisque l'ordonnance de 1439 établissait précisément une armée régulière pour permettre au roi de se passer du concours des seigneurs. Mais ils étaient trop puissants pour qu'on pût les plier à la règle commune. C'était déjà beaucoup que de les priver de la faculté de lever la taille sur leurs terres; on ne pouvait songer à les y soumettre et l'on se borna à couvrir d'un prétexte spécieux la confirmation d'un privilège qui avait, en grande partie, cessé d'être légitime.

Comme la noblesse, le clergé était exempt de la taille, « l'usage ancien étant que le peuple contribuât par ses biens, la noblesse par son sang, et le clergé par ses prières, aux nécessités de l'État et aux occasions de la guerre [2] »; mais cette doctrine ne triompha jamais; le clergé fut loin de s'en prévaloir constamment, et, à toutes les époques, il paya, sous une forme ou sous une autre, sa part d'impôt.

1. Picot, II, p. 501.
2. Discours de l'archevêque de Sens à l'assemblée ecclésiastique de 1735.

Seulement, dès la première race il obtint de la prélever lui-même et de la faire parvenir, sans intermédiaire, au Trésor. La contribution du clergé, quoique obligatoire, s'appela *don gratuit*. Sous le régime féodal, l'homme d'Église, comme le laïque, avait acquitté envers son seigneur toutes les redevances que comportait la possession du sol. Plus tard, au temps des croisades et depuis, il paya l'aide royale sous le nom de *décimes*. En somme, le clergé participa toujours plus ou moins aux charges de l'État, mais « discipliné par ses habitudes d'obéissance et son respect de la hiérarchie ecclésiastique, il sut presque seul conserver à travers les âges et faire respecter des droits qui avaient été jadis communs aux autres ordres, et que l'impéritie de la noblesse, la docilité du tiers état avaient imprudemment laissés périmer : le droit de consentir l'impôt, d'en surveiller la perception et l'emploi [1] ».

Tel fut le véritable privilège du clergé, et il le conserva jusqu'à la Révolution.

Enfin les officiers de la couronne, les maîtres des monnaies, les écoliers de l'Université n'étaient pas soumis à la taille. Ces exemptions, comme nous le verrons, se multiplièrent de plus en plus. « Séduits par ce désir de s'élever, commun à tous les temps et à tous les hommes, dit M. Picot, les roturiers voulurent, sous tous les prétextes, imiter la noblesse et obtenir individuellement l'exemption qu'ils blâmaient avec tant d'énergie comme membres du tiers état [2]. »

L'inégalité, soit dans l'imposition, soit dans la perception de la taille, ne s'étend pas seulement alors aux personnes et aux classes; elle divise en catégories les provinces et les villes. Les *pays d'États*, c'est-à-dire ceux qui possèdent une assemblée locale, votent la taille par leurs *États* ou députés et la font recouvrer par leurs propres agents au profit du souverain. Mais là même il y a diversité : certains d'entre eux admettent la taille telle qu'elle est établie par le roi et ne se réservent que la perception; d'autres votent simplement une somme, qu'ils se chargent ensuite d'obtenir et de répartir sous une forme ou sous une autre, comme bon leur semble. Ces derniers sont dits *abonnés*. Pareille différence entre les villes : beaucoup d'entre elles sont abonnées, même en dehors des pays d'États. Les provinces qui n'ont pas de représentation particulière s'appellent *pays d'Élections*, parce que la taille, imposée directement par le roi, y est recueillie par les élus, qui sont ses officiers.

1. Gasquet, *Précis des Institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, II, p. 82.
2. Picot, II, p. 235.

Telles sont les règles générales qui président à l'établissement et au recouvrement de la taille depuis Charles VII. Plusieurs sont antérieures à son règne; quelques-unes des plus importantes ont été instituées par lui; la plupart ont reçu de ses successeurs des développements et des modifications considérables. Mais l'administration des finances fut dès lors constituée suivant des principes à peu près fixes, qui contribuèrent puissamment à l'extension de l'autorité royale. Le système politique de la féodalité s'écroulait, la monarchie moderne s'élevait sur ses ruines, il fallait qu'elle fût pourvue des ressources et des forces nécessaires pour accomplir l'œuvre dont la Providence lui confiait l'exécution : la formation de l'unité nationale par la fusion complète des intérêts et des races que la France renfermait dans son sein.

III

La taille de Charles VII a Louis XIV.

Augmentation successive et importance toujours plus grande de la taille pendant cette période. — La taille monta, sous Charles VII, à 1,800,000 livres, mais elle fut réduite à la fin de son règne. Louis XI la trouva fixée à 1,200,000 livres; il la laissa à 4,400,000 livres, soit une augmentation de 266 p. 100. Le consentement des États n'étant plus nécessaire pour l'établir, on supposa qu'il ne l'était pas davantage pour l'accroître. Les exemptions furent maintenues, et la taille, arrêtée par le roi en son conseil à un chiffre variable suivant les besoins, devint l'impôt roturier par excellence. Elle avait été destinée spécialement à l'entretien des troupes, mais elle fournit dès lors des ressources trop élastiques pour qu'on n'en appliquât pas le produit aux dépenses générales de l'État. Elle demeura longtemps la ressource principale du Trésor.

Aucune modification ne fut apportée par Louis XI au système des impôts. Il paraît avoir eu l'intention d'exempter les villes de la taille et la campagne des aides ou taxes indirectes; c'est du moins ce qui ressort des termes d'une ordonnance de 1482. Idée ingénieuse, qui eût aggravé les inégalités, mais rendu la perception plus commode, le revenu des terres offrant une évaluation facile à la campagne, tandis qu'il était malaisé d'y atteindre les objets de consommation, aussi rares et disséminés qu'ils se trouvaient abondants à la ville. L'ordonnance de 1482 ne semble pas, d'ailleurs, avoir reçu d'exécution.

Louis XI mourut l'année suivante, détesté des grands qu'il avait abattus et humiliés, et du peuple, qu'il avait accablé d'impôts. Le premier acte de la régente Anne de Beaujeu fut de remettre le quart de la taille; le second, de convoquer les États généraux pour le mois de janvier 1483 [1]. Les députés, réunis à Tours, montrèrent une remarquable unanimité. Ils avaient été élus, dans la plupart des villes, par les trois ordres en commun; chacun d'eux représentait ainsi les intérêts de toutes les classes. Ils commencèrent par protester contre l'énormité des charges publiques et conclurent en réclamant des réformes. « On a imaginé, dirent-ils, l'impôt de la taille, qui, à la différence des aides, n'est pas limité à une somme certaine, mais qui est assis et réglé suivant les circonstances, ou, pour parler plus franchement, selon le caprice du prince. Ainsi, il s'est accru immensément, au point qu'il est devenu insupportable, quoiqu'il n'apparaisse aucune chance de guerre. » Ils proposèrent de supprimer les pensions accordées aux favoris et d'établir l'inaliénabilité du domaine, souvent proclamée, mais toujours violée par la cupidité des grands d'accord avec la faiblesse royale. Les revenus du domaine auraient servi tout d'abord aux dépenses publiques, et l'impôt n'eût été voté que pour le surplus. Quant à la taille, les députés la fixèrent à 1,200,000 livres, comme sous Charles VII. La France était moins riche qu'à sa mort, mais il faut tenir compte de la baisse de l'argent : tout compensé, le sacrifice était le même. A ces 1,200,000 livres fut ajoutée, comme don de joyeux avènement, une somme de 300,000 livres. Encore les États mettaient-ils à l'établissement de la taxe, qu'ils désignaient, non plus du nom de taille, mais du nom de *libre octroi*, la double condition que la répartition se ferait proportionnellement entre toutes les provinces du royaume, et que l'impôt serait perçu pour deux années seulement; après quoi les députés devraient être assemblés de nouveau. « Ils n'entendent point, porte le cahier présenté au roi, que dorénavant on mette sus aucune somme de deniers sans les appeler, et que ce soit de leur vouloir et consentement, en gardant et observant les libertés et privilèges de ce royaume. »

Réduite à une impuissance qu'elle avait acceptée sous Charles VII et qu'elle avait subie sous Louis XI, la nation, redevenue libre de parler, revendiquait le droit de voter l'impôt. Elle demandait, avec non moins de justice, qu'il fût réparti proportionnellement, c'est-à-dire équitablement entre les provinces. En l'absence d'un cadastre ou d'un dénombrement exact de la population, l'inégalité des charges était énorme. Un trait curieux fait voir quels procédés employaient

1. 1484, l'année commençant alors à Pâques.

parfois les paysans pour échapper à l'excès de l'impôt. « A Chuc (bourg du bailliage de Caen), j'ai vu, dit un député normand, une maison tellement remplie, qu'elle renfermait dix couples et soixante-dix âmes. Extrêmement surpris de cet entassement, j'en demandai la raison. Ils me répondirent qu'ils se logeaient souvent de cette manière parce qu'ils craignaient les tailles; car si chaque personne mariée tenait son ménage particulier, ils seraient bientôt forcés de payer une plus forte taille. » Chose étrange, remarque à ce propos Masselin, chanoine et député de Rouen, l'amour de l'argent établit dans le sein des familles une harmonie que la différence des caractères rend si rare!

Le seul remède à cette inégalité eût consisté dans la confection d'un cadastre. Certains pays d'États, comme le Languedoc, en possédaient un, ce qui donnait à la taille le caractère d'un véritable impôt foncier, reposant sur la valeur du sol et proportionnel à cette valeur. L'avantage de ce système décida Charles VIII à ordonner l'exécution d'un *compoix terrien* ou cadastre, mais les difficultés de ce travail le firent abandonner au bout d'un an. Un autre privilège, commun à tous les pays d'États, était, nous l'avons dit, le vote de l'impôt par les députés de la province et la perception au moyen des agents locaux. Frappés de la supériorité d'un régime qui laissait aux populations une certaine initiative et tout au moins une indépendance apparente, les États de Tours en demandèrent l'extension à l'ensemble du territoire. Chaque province aurait pris à ferme la totalité des impôts et des produits du domaine : elle en aurait contrôlé le recouvrement. L'exemple de la Normandie et du Languedoc excitait surtout l'envie des pays d'Élections. Les États insistèrent pour qu'on ne mît à l'avenir aucune imposition sans le consentement des assemblées locales et pour que le privilège de ces deux provinces devînt le droit commun de la France.

Il en fut malheureusement de ce vœu comme de beaucoup d'autres. Les conseillers du prince y virent l'expression d'une arrière-pensée contraire à la souveraineté royale et, les députés partis, il n'en fut plus question. Mais il était intéressant de le relever, comme un précieux indice des tendances du pays au XVe siècle. « La nation, dit M. Picot, comprenait mieux qu'on ne semble le croire les conditions du gouvernement de soi-même : ses aspirations n'étaient point douteuses et les États provinciaux eussent été peut-être le plus sûr acheminement vers une liberté locale qui aurait, heureusement pour l'avenir, précédé la liberté politique [1]. »

Du moins, si les réformes intelligemment réclamées à Tours ne

1. Picot, I, 503.

furent pas réalisées, la volonté, manifestée par les États, de réduire le chiffre de la taille fut respectée : à partir de 1487, cet impôt, qui avait été de 4,400,000 livres sous Louis XI, ne dépassa pas une moyenne de 2,127,000 livres.

Sous Louis XII, la moyenne des neuf premières années fut de 1,934,000 livres; la moyenne des cinq années suivantes, de 1,673,000 livres. De 1511 à 1514, elle monta, par suite des guerres; mais si l'on prend l'ensemble du règne, elle resta moins élevée que sous Charles VIII. La modération des impôts, fruit d'une administration honnête et sensée, est demeurée un des caractères du gouvernement de Louis XII. Il aurait laissé la France heureuse, riche et prospère, si l'épargne du pays n'eût pas été prodiguée et en partie perdue dans les expéditions d'Italie. On connaît leurs funestes conséquences au point de vue politique et social. Financièrement, elles coûtèrent des sommes énormes à la France. Au rapport de l'ambassadeur vénitien Marco Cavalli, qui tenait le fait de François Ier lui-même, les frais de la guerre, pendant les années 1542 et 1543, montèrent à 12 millions d'écus, ou 680 millions de notre monnaie. La rançon du roi, après la défaite de Pavie, avait été de 2 millions d'écus (aujourd'hui plus de 100 millions). Les pensions payées aux souverains étrangers pour acheter leur alliance, aux seigneurs et aux favorites, la construction de châteaux magnifiques tels que Chambord et Fontainebleau, enfin le développement prodigieux du luxe à la cour, eurent pour résultat d'accroître considérablement les impôts sous le règne de François Ier. La taille est d'abord fixée à 2,400,000 livres, mais elle est bientôt augmentée de surtaxes ou *crues*, notamment la *grande crue*, établie en 1534 pour la solde des légions. Elles s'ajoutent au principal et l'aggravent singulièrement. Tantôt ces crues, dites exceptionnelles, le sont en effet et ne se renouvellent pas; tantôt, au contraire, elles se perpétuent et finissent par se confondre, sous le nom de crues ordinaires, avec le principal.

La moyenne de la taille est, pour le règne entier, de 3,803,666 livres sur un revenu général de 6,500,000 livres qu'on peut, en tenant compte des emprunts forcés et autres contributions extraordinaires, devenus sous François Ier des ressources normales du budget, évaluer à 8 millions, tandis qu'il était sous Louis XII de 3,727,000 livres. Toutefois il faut, pour apprécier l'importance de cette augmentation, tenir compte d'un fait économique singulier : la baisse de l'argent par suite de la découverte de l'Amérique (1492) et des conquêtes du Mexique et du Pérou (1520 et 1532). Une étude attentive des éléments complexes de cette baisse a permis de calculer que l'accroissement réel des charges publiques, sous François Ier, ne fut pas, comme

on pourrait le croire tout d'abord, de 100 p. 100, mais de 30 ou 31 p. 100.

Sous Henri II, qui eut les défauts de son père sans les racheter, comme lui, par de brillantes qualités, les dépenses augmentèrent encore. Une crue nouvelle, dite *de la gendarmerie*, dont elle servait à payer la solde et qui prit à partir de 1553 le nom de *taillon*, fut introduite dans notre système fiscal, où elle figura jusqu'en 1789. La moyenne des tailles monta de 3,803,666 à 5,818,000 livres. Les revenus ordinaires dépassaient 12 millions, et les revenus extraordinaires atteignaient 3 millions, ce qui portait le total des recettes à 15 millions de livres.

La fermentation qu'avaient fait naître dans tout le pays les dissensions religieuses et l'espèce d'anarchie qui en résultait obligèrent, aussitôt après la mort de Henri II, à convoquer les États généraux.

A Orléans, où ils se rendirent au mois de décembre 1560, puis à Pontoise, où ils furent représentés l'année suivante par un certain nombre de délégués, les États renouvelèrent les réclamations qu'ils formulaient vainement chaque fois qu'ils étaient réunis. Ils insistèrent pour qu'aucun impôt ne pût être établi sans leur consentement et pour être convoqués périodiquement de deux ans en deux ans. Quant à la taille, on retrouve dans les doléances des États d'Orléans l'expression du désir que le tiers avait déjà manifesté à Tours, quatre-vingts ans auparavant, de rendre partout cet impôt réel comme en Languedoc. Ce vœu, cette fois encore, resta sans effet. Mais le tiers obtint du moins que, dans les pays d'États, où le clergé et la noblesse, exempts de la taille, étaient trop enclins à accorder sans contrôle les sommes demandées par les commissaires royaux, on ne pourrait désormais se passer de son consentement pour fixer sa part dans l'impôt général. La moyenne des tailles, sous Charles IX, fut de 7 millions de livres. Les impôts augmentaient toujours, alors que les discordes intérieures et la misère qu'elles entretenaient en rendaient le poids plus pesant. Aussi, à la mort de Charles IX l'opinion publique exigea-t-elle, comme à celle de Henri II, la convocation des États, mais avec une hardiesse, une âpreté de langage qui se ressentaient de la violence des passions politiques et religieuses. « Jusqu'à ce que les États généraux soient tenus en la forme requise, s'écriait un pamphlétaire, qu'il ne soit fourni aucuns deniers de taille, subsides et autres deniers ordinaires et extraordinaires, pour être portés et rendus en lieu où ils puissent servir de couteau aux ministres de Sa Majesté pour nous couper la gorge. »

Les États se réunirent à Blois en 1576. Comme toujours, ils demandèrent que le roi fût tenu de les convoquer à des époques fixes, tous les cinq ans, d'après les cahiers du clergé et de la noblesse, tous les dix

ans d'après ceux du tiers. Quant au libre vote de l'impôt, il fut revendiqué unanimement comme un droit « qui ne se peut prescrire ». Pendant la session, une proposition intéressante fut présentée au nom du roi; c'était un projet d'impôt unique sur le revenu. Cet impôt, dit *taille égalée*, eût été levé par feu en proportion des facultés de chacun, les plus pauvres payant au moins 1 sol, et les plus riches au plus 50 livres. Sauf pour la noblesse et le clergé, toutes les exemptions, tous les privilèges des personnes et des villes auraient été supprimés; toutes les autres contributions, tailles, aides, gabelles, traites foraines, entrées et issues des vins, etc., auraient été abolies. Le nombre des feux était porté officiellement à 1,800,000 pour toute la France et l'évaluation des recettes à 15 millions.

Ce projet fut alors jugé diversement. Guillaume de Taix, député du clergé, trouve que « c'était la plus belle invention qui fût jamais ». Bodin le condamne dans le sixième livre de sa *République*. Les États le rejetèrent « comme étant tout à fait déraisonnable », ce qui était assurément trop dire. Les économistes modernes ont également incliné dans l'un ou l'autre sens, suivant qu'ils se sont placés au point de vue économique ou bien au point de vue historique. Avantageux en lui-même parce qu'il entraînait la suppression des aides, des gabelles et d'une foule de taxes gênantes pour le commerce, cet impôt, dont l'application eût exigé de la suite et des efforts soutenus, ne pouvait en aucune façon s'établir sous le règne troublé de Henri III.

Les États, loin de consentir de nouvelles taxes, voulaient la diminution des anciennes; mais il faut reconnaître que, sans parler des prodigalités de la cour, le désordre général ne permettait guère de réaliser ce vœu. Il en fut si peu tenu compte, que le chiffre des tailles s'éleva en 1588, époque de la deuxième session des États de Blois, à plus de 14 millions de livres. Cependant leurs réclamations trouvaient un écho puissant dans les écrits des publicistes qu'enfantaient alors l'agitation des esprits, la hardiesse des idées et l'évidente nécessité des réformes. On entreprend, avec une indépendance et un sens critique inconnus jusque-là, l'étude des constitutions politiques, des problèmes économiques et financiers. La Boétie avait écrit en 1548 son *Discours de la servitude volontaire ;* Hotman avait donné en 1572 la *Franco-Gallia*, où il recherche les origines du gouvernement de la France; Bodin publie sa *République* en 1577. Il y propose, outre les questions politiques qu'il traite, un système fiscal complet. Quant l'impôt direct, il reproduit un des vœux le plus souvent répétés des États, il demande que cet impôt soit réel et non personnel, « afin que le riche et le pauvre, le noble et le roturier, le prêtre et le laboureur paient les charges des terres taillables. » En 1581 paraît, sous le

pseudonyme de Froumenteau, un petit livre appelé le *Secret des finances*, plein de révélations curieuses et d'attaques véhémentes contre les abus de l'administration en matière d'impôts. Incapable de résolutions viriles, réduit à merci par la Ligue, Henri III, quoiqu'il eût oublié toutes les promesses qu'il avait faites aux États, se décida à les convoquer de nouveau. Ils se réunirent pour la seconde fois à Blois au mois de septembre 1588.

Comme à Tours, comme à Orléans, comme à Blois douze ans auparavant, mais avec plus de force encore, ils déclarèrent illégale toute taxe établie sans leur concours; le tiers alla plus loin et reconnut dans ce cas aux contribuables le droit formel d'en refuser le payement. « Où il sera fait aucune levée, pour quelque cause que ce soit, sans le consentement des États généraux, soit permis aux communautés de s'opposer; et jusqu'à ce que l'opposition soit levée aux États généraux, soit ladite levée sursise. » Ils demandèrent aussi, comme leurs devanciers, la transformation des pays d'Élections en pays d'États et la confection d'un cadastre pour arriver à l'égalité de l'impôt foncier.

C'étaient là des réformes considérables et d'un effet éloigné. Comme mesure immédiate, les États réclamèrent une réduction de la taille à 8 millions, chiffre de 1576. Le roi répondit qu'il consentait une décharge de 3,200,550 livres sur le principal de la taille, de 1,500,000 livres sur les tailles extraordinaires pour l'armée de terre, et de 150,000 livres sur la crue pour l'armée navale. Le crime de Jacques Clément dispensa Henri III de garder sa parole.

Son successeur la tint pour lui. Aussitôt qu'il eut déposé l'épée, Henri IV, jugeant difficile, dans la situation troublée où se trouvait encore le royaume, de recourir aux États généraux, réunit une assemblée de notables à qui il attribua des pouvoirs non moins étendus. « Nous désirons la réformation au fait de nos finances, disait la lettre de convocation, autant qu'ait jamais fait prince qui ait porté cette couronne... Nous commencerons volontiers la réformation par nous-mêmes, jugeant que l'ordre et bon ménage dont il sera usé... nous donnera moyen de soulager nos pauvres sujets contribuables à la taille d'une partie des levées qui se font dessus eux : ce que nous désirons de tout notre cœur, et nous ne vivrons jamais contents que cettuy notre désir n'ait été témoigné par les effets. »

En 1596, époque où l'assemblée des notables se tint à Rouen, l'argent manquait au Trésor et les Espagnols envahissaient le royaume. Les revenus publics s'élevaient à 23 millions, dont 16 millions pour les tailles, mais cette dernière somme était absorbée par des charges diverses, et il ne restait au roi que 7 millions, insuffisants pour sub-

venir en même temps à ses besoins personnels et à l'entretien des armées. Il fallait des ressources immédiates. Les notables établirent, en conséquence, une taxe indirecte sur les marchandises, appelée pancarte, proposèrent des réformes dans la comptabilité et demandèrent que la plus stricte économie présidât aux dépenses publiques.

C'est de leurs vœux que s'inspira Sully. Il fut nommé surintendant en 1599. Probe, sévère pour les officiers de finances, ennemi des pensions et des faveurs, il introduisit la régularité et l'honnêteté dans une administration qui ne connaissait plus, depuis longtemps, que désordre et gaspillage. Il parvint de la sorte à remplir les coffres du roi tout en diminuant les impôts. Ainsi, en 1609, la taille se trouvait réduite de 20 millions, montant effectif de la perception en 1596, à 14 millions. Mais les contribuables étaient beaucoup plus soulagés en réalité que ces chiffres ne le font supposer. Sous les Valois, les exemptions s'étaient multipliées scandaleusement, ce qui aggravait, en le concentrant sur un petit nombre, le fardeau des charges. Conformément à un vœu des notables, Sully rejeta dans la classe des contribuables tous ceux qui avaient acheté ou usurpé la noblesse depuis trente ans, c'est-à-dire plus de 40,000 personnes. La fortune énorme de ceux qui furent atteints par cette mesure en rendit l'effet très sensible, et M. Picot remarque avec raison qu'elle fit jouir les paysans d'un dégrèvement plus considérable que si tout d'un coup Henri IV eût réduit la taille d'un quart.

Cette diminution des tailles s'explique aussi par la préférence que Sully, comme plus tard Colbert, accorda aux taxes indirectes. Lorsque l'impôt monarchique commença à s'établir en France, il prit la forme de droits sur les marchandises aussi bien que celle d'un prélèvement sur le capital ou sur le revenu. Ces deux sortes d'impôts furent maintenus et se développèrent parallèlement; mais, vers les derniers temps du règne de François Ier, l'équilibre fut rompu par une augmentation de la taille, qui devint tout à fait prépondérante sous Henri III. Il n'était pas possible, d'ailleurs, d'élever au niveau de celle-ci le chiffre des taxes indirectes, dont la perception, pour être rémunératrice, exige une situation pacifique et un commerce prospère, conditions qui firent défaut à l'époque agitée des Valois.

L'ordre restauré dans le royaume, la sécurité ramenée dans les transactions et, par suite, l'accroissement de la richesse permirent ainsi à Sully d'augmenter les taxes de consommation, en même temps qu'il abaissait le chiffre des tailles. Il y fut sans doute déterminé par la tendance qu'ont naturellement les hommes d'État à varier les formes de l'impôt pour le rendre plus supportable, mais aussi par le désir de faire contribuer plus largement aux charges publiques les

privilégiés, qui échappaient à la taille et que frappaient les taxes indirectes.

Le revenu brut de l'État, qui était en 1596 de 28 millions, était en 1609 de 31 millions, dont 15,820,000 livres pour les tailles; quant au revenu net, il avait doublé et monté de 10 millions à 19 ou 20 millions.

Cette prospérité s'évanouit en quelques mois; elle était l'œuvre de deux hommes et disparut avec eux. Henri IV mort, Sully renvoyé, l'administration des finances redevint la proie des vices qui l'avaient désorganisée sous les Valois : pensions multipliées, exemptions, gaspillages. Enfin, quand le Trésor fut épuisé, la Régente convoqua les États généraux (1614).

La taille s'élevait alors à 17 millions. Les États, réunis à Paris, demandèrent qu'elle fût réduite, comme tous les autres impôts, au chiffre de l'année 1576, que les nouveaux anoblis et titulaires d'offices créés depuis Henri II fussent déchus de leurs privilèges. Mais ils mirent, dans leurs doléances, moins de vigueur que leurs devanciers. La nation s'était trouvée heureuse sous Henri IV et le besoin de réformes se faisait peu sentir, l'anarchie qui succédait à cette prospérité étant trop récente encore pour en avoir effacé déjà l'impression. D'ailleurs, une fois les États séparés, on ne tint, suivant l'habitude, nul compte de leurs vœux. Une assemblée de notables, réunie à Paris en 1626, les renouvela vainement. Loin d'être abaissée, la taille fut démesurément accrue sous Louis XIII. Elle monta à 19,600,000 livres en 1624, à 39,649,000 livres en 1636, à 45,695,000 livres en 1639. Elle figurait en 1640 pour 43,724,000 livres sur une recette totale de 80,240,000 livres.

On peut juger par là de l'importance toujours plus grande de la taille dans le système financier de la monarchie. Établie en permanence sous Charles VII, elle s'éleva surtout à partir de François Ier jusqu'à Henri IV; elle subit alors un temps d'arrêt; puis, sous Louis XIII et Richelieu, elle fit plus que doubler et passa de 17 millions à 44 millions, chiffre qu'elle atteignait à l'avènement de Louis XIV. Cette augmentation s'explique par le développement et par la centralisation des services publics. Les dépenses du Trésor progressaient naturellement avec ses charges. D'ailleurs, sous des règnes tourmentés comme ceux des Valois, la taille était moins sujette aux variations et rentrait plus régulièrement que les impôts indirects, difficiles à percevoir et taris dans leur source par les souffrances du commerce et de la petite industrie. Sully put recourir dans une plus large mesure aux taxes de consommation, précisément parce que la paix avait ramené la richesse; mais cet intervalle de

prospérité fut court, et les troubles qui suivirent eurent pour effet, en élevant toujours le chiffre des tailles, de rendre à l'impôt direct une place prépondérante dans le budget de la France.

Modifications dans l'administration des finances et de la taille, de Charles VII à Louis XIV. — L'administration des finances resta à peu près jusqu'à François Ier telle que l'avaient organisée, au milieu du XIVe siècle, les États généraux et le roi Charles V. Les élus, receveurs généraux et généraux-conseillers étaient chargés de tout ce qui regarde les impôts, tandis que la gestion du domaine formait une branche à part, aux mains des baillis, sénéchaux, prévôts, vicomtes et trésoriers de France. Cette division administrative reposait sur la distinction, devenue théorique depuis longtemps, mais reconnue cependant jusqu'alors, des revenus *ordinaires* ou du domaine appartenant à la couronne, et des revenus *extraordinaires* ou impôts qui ne devaient être employés que pour les besoins exceptionnels de l'État. François Ier, sans supprimer les trésoriers, mit à la tête des deux administrations seize *receveurs généraux*. On les nomma ainsi, dit Loyseau, « pource qu'ils recevaient généralement et confusément tous les deniers du roi en leurs provinces, tant ordinaires qu'extraordinaires... Laquelle différence des deniers ordinaires et extraordinaires ce même roi François voulut confondre exprès, afin d'ôter la mémoire au peuple de ce que les aides et deniers extraordinaires provenaient de son octroi et consentement libre. »

De cette époque date le droit que s'attribua le Parlement de consentir ou de refuser l'enregistrement des impôts. Étant, en effet, chargé de conserver les intérêts de la couronne, il crut pouvoir, quand les contributions publiques furent remises aux mêmes officiers que les produits domaniaux, étendre à celles-là le contrôle qu'il exerçait déjà sur ceux-ci, prétention qui entraîna le Parlement dans une opposition quelquefois courageuse, souvent factieuse, et où finalement il devait périr avec la monarchie!

Les receveurs généraux furent répartis entre seize provinces, qu'on appela de leur nom *généralités*. Au-dessus d'eux fut placé le *trésorier de l'épargne*, qui devait se faire rendre compte par eux du recouvrement des impôts et centraliser les revenus. Enfin, auprès du trésorier de l'épargne, on mit, pour surveiller sa gestion, un intendant de finances, qui fut chargé du registre des recettes et du contrôle des dépenses. De cette institution sortirent les *intendants*, qui furent établis dans les provinces, et peu après les *surintendants* d'abord, puis les *contrôleurs généraux* qui eurent, sous ce titre, le gouvernement des finances du royaume.

De nouveaux officiers furent créés par Henri II; on les nomma

commissaires départis pour l'exécution des ordres du roi. Commissionnés et révocables à volonté, on pensa qu'ils seraient plus diligents et plus exacts à réprimer les abus que les trésoriers et receveurs généraux, qui jouissaient, grâce à la propriété de leurs charges, d'une sorte d'inamovibilité. Ils devaient parcourir les provinces afin d'y inspecter les opérations de travaux publics, la répartition et le recouvrement des impôts. Mais c'est à Richelieu qu'est due l'institution capitale qui acheva l'œuvre de la centralisation politique, administrative et financière de la France, celle des intendants. C'étaient les commissaires départis de Henri II, transformés en fonctionnaires permanents avec des attributions plus étendues et mieux définies. Un *intendant de police, justice et finance,* comme on l'appelle, réside dans chaque généralité à partir de 1637. Il n'a au-dessus de lui que le conseil du roi, c'est-à-dire le ministre qui l'a nommé. Il reçoit de ce conseil le brevet de la taille pour sa généralité et fait lui-même la répartition entre les élections et les paroisses; les receveurs et les élus sont sous ses ordres.

D'ailleurs, même après que Richelieu eut fondé la puissance des intendants, la France resta divisée en *pays d'Élections*, où fonctionnaient les bureaux d'élus, et en *pays d'États*, qui gardaient leurs privilèges; mais les nouvelles provinces annexées à la couronne, désignées sous le nom de *pays d'impositions*, ne possédèrent ni bureaux d'élus ni assemblées d'États, et la répartition des tailles, ainsi que des autres mpôts directs, y appartint à l'intendant seul.

F. AUBURTIN,

Membre du Groupe d'économie politique et de finances.

(*Sera continué.*)

LE RÉGIME LÉGAL DES ASSOCIATIONS EN SUISSE.

Depuis quatre ans à peine la Suisse a soumis les associations à des règles définitives qui s'appliquent aux vingt-deux cantons. Ces règles font partie d'une législation fédérale complète sur les sociétés, législation contenue elle-même dans le code fédéral des obligations, qui a été décrété le 10 juin 1881 et rendu exécutoire à partir du 1er janvier 1883.

Lors de la dernière revision de la constitution, l'idée avait été arrêtée de réunir en un seul corps les dispositions relatives à la capacité de s'obliger, et l'article 64 (2e alinéa) du pacte fédéral fut ainsi rédigé : « La législation... sur toutes les matières de droit se rapportant au commerce et aux transactions mobilières (droit des obligations, y compris le droit commercial et le droit de change), est du ressort de la Confédération. » C'est de cet article que sortit le code en question, après sept années d'une étude approfondie.

Il s'agissait de créer une œuvre en tout point nouvelle : nouvelle pour la Suisse, dont les lois sur la matière variaient jusqu'alors d'un canton à l'autre; nouvelle pour l'Europe, qui n'avait jamais songé à grouper toutes les sortes d'obligations dans une législation d'ensemble. Pour les associations en particulier, aucun État, avant la Suisse, ne les avait envisagées à un point de vue aussi général et n'avait abordé plus franchement la question de leur régime légal.

Aucun pays ne s'est montré plus large, lorsqu'il s'est agi d'accorder aux citoyens le droit de s'associer et de conférer aux associations la personnalité civile; mais aucun pays, peut-être, ne paraît plus exclusif à l'endroit des congrégations. Le législateur suisse, quand il aborde cette question passionnante, se souvient des luttes engagées entre les cantons catholiques et les cantons protestants; il écarte, en ce qui concerne les congrégations, les principes dont il a fait partout ailleurs une application libérale; il les met en interdit et, suivant l'expression de M. Jozon [1], il les condamne à mourir d'une *mort lente*, en décidant qu'aucune congrégation nouvelle ne pourra se fonder en Suisse

1. *Bulletin de la Société de législation comparée*, séance du 16 décembre 1874.

et qu'il ne sera pas davantage possible d'y rétablir une congrégation supprimée. Il les menace d'une *mort violente*, lorsqu'il ajoute : l'interdiction portée contre l'ordre des jésuites pourra s'étendre par voie d'arrêté fédéral à tout ordre religieux dont l'action sera considérée comme dangereuse pour l'État.

A vrai dire, ces dispositions ne font pas partie intégrante du code fédéral des obligations, mais la constitution de 1874 les formule avec une netteté qui ne laisse aucun doute sur le sentiment du législateur; et, dans le code, nous trouvons un article 718 ainsi conçu : « Il n'est « pas dérogé aux dispositions qui restreignent ou interdisent certaines « espèces d'associations, en vertu des principes de droit public, fédé- « ral ou cantonal ».

Nous aurons donc à étudier : 1° le régime des associations en général; 2° le régime des congrégations.

Le régime des associations en général est traité avec un soin tout spécial dans le code fédéral, qui lui consacre deux titres : le titre XXVII : *Des associations*, et le titre XXVIII : *Des autres sociétés*. Dans ce dernier titre sont comprises celles des associations religieuses qui ne sont pas interdites par la constitution; mais, pour donner une idée exacte de la situation qui leur est faite, nous serons obligés de remonter à la constitution même, de la comparer parfois à la constitution de 1848, de rappeler enfin certains faits qui ont provoqué plusieurs de ses dispositions.

I

DES ASSOCIATIONS EN GÉNÉRAL.

Comprendre les associations dans une théorie générale des sociétés était une idée heureuse. Elle permettait en rapprochant toutes ces institutions d'en fixer les rapports, d'en préciser les différences en même temps que d'en soumettre l'analyse à un ordre méthodique. « L'étude des sociétés, dans ce code, dit M. de Riedmatten, forme un ensemble remarquable, très complet, original en bien des traits, inspiré par un large esprit d'ordre et de liberté [1] »; et ailleurs : « Le législateur a pensé qu'il devait laisser aux citoyens la même liberté de s'associer en vue d'un but moral que pour la poursuite d'un lucre, et il a placé cette liberté dans le corps même de sa loi civile générale pour marquer qu'elle est le droit commun des citoyens [2] ».

La liberté surtout semble avoir été respectée dans cette vaste conception. Aucune entrave ne s'oppose à la formation des sociétés; les

1. *Annuaire de législation étrangère*, 1882.
2. *Bull. de la Société de législ. comp.*, séance du 13 juin 1883.

membres ont toute facilité pour se faire admettre ou se retirer; enfin la personnalité civile peut s'acquérir moyennant certaines conditions de publicité, établies dans l'intérêt des tiers et sans qu'il soit besoin d'une autorisation administrative.

Cette question de la personnalité, le législateur l'examine en même temps qu'il traite de chaque société; mais, avant d'entreprendre cette tâche, il se demande quelle sera la situation d'une société quelconque, privée de la personnalité. Il lui consacre le titre XXIII, sous le nom de *Société simple*, et il la définit (art. 524) : « un contrat par lequel deux ou plusieurs personnes conviennent d'unir leurs efforts ou leurs ressources en vue d'atteindre un but commun. »

La société simple se forme et se constitue librement, comme tout contrat. Elle peut avoir un nom qui la distingue, des directeurs qui l'administrent; ses membres sont libres de conférer des mandats à certains d'entre eux et de se réunir en assemblée. Il n'y a donc rien de particulier à signaler dans les rapports des associés les uns vis-à-vis des autres. Mais, à l'égard des tiers, ceux qui contractent au nom de la société ne sauraient obliger la société elle-même; ils restent tenus personnellement et solidairement de respecter leurs engagements; et s'ils recourent contre leurs associés, ce n'est qu'en vertu des principes généraux sur le mandat ou la gestion d'affaires. Acquièrent-ils une propriété, cette propriété demeure indivise entre les sociétaires. En somme, la société simple n'a pas une personnalité propre; aucune mesure de publicité n'a porté son existence à la connaissance des tiers, et ceux-ci n'ont pu contracter avec elle.

Cette distinction bien établie, le législateur, dans les titres suivants, passe en revue les différentes sociétés qui veulent acquérir la personnalité civile. Il traite des sociétés commerciales, qu'il réglemente avec un soin méticuleux; puis, enfin, il pénètre dans le domaine du droit public.

Le titre XXVII : *Des associations*, concerne spécialement les « sociétés *économiques* et *financières* qui aspirent à la personnalité civile sans emprunter la forme commerciale ».

Pour atteindre ce but, l'association doit remplir certaines formalités prescrites par les articles 680 et suivants. Tout d'abord elle se fera *inscrire* sur le registre du commerce du lieu où se trouve son siège. L'inscription sera accompagnée du *dépôt des statuts* entre les mains d'un fonctionnaire préposé à ce registre, et, au bas des statuts, sept sociétaires au moins apposeront leur signature et indiqueront leur adresse. — D'autres mentions concernant la raison sociale, la nature et la valeur des apports, le mode de direction, etc., sont encore exigées, et l'article 680 nous en donne l'énumération complète. —

Viennent ensuite les mesures de *publicité* : les statuts seront insérés intégralement ou par extraits dans la feuille officielle du commerce; les extraits contiendront toutes les indications susénoncées. D'ailleurs chaque modification introduite dans les statuts sera portée, par la même voie, à la connaissance des tiers.

Les *associés*, avons-nous dit, sont sept au minimum, mais ce nombre n'est exigé qu'au moment où l'association se constitue; car tout sociétaire a le *droit de se retirer* à la fin d'un exercice annuel et moyennant un avertissement donné quatre semaines à l'avance. Ce droit, il le conserve tant que la dissolution de la société n'est pas résolue, encore que les statuts s'y opposent ou que l'intéressé lui-même ait déclaré y renoncer (art. 684). Une disposition semblable confère au juge le droit de prononcer l'*exclusion* d'un sociétaire sur la demande de l'un quelconque de ses coassociés.

A l'inverse, les associations peuvent toujours indiquer dans leurs statuts qu'elles n'admettront aucun membre nouveau. Mais si cette restriction ne résulte pas des dispositions statutaires, nous retrouvons la même facilité, laissée à toute personne d'entrer dans la société, pourvu qu'elle en fasse la demande par écrit.

Une autre clause, intéressant plus directement les tiers, est soumise, pour cette raison, à des conditions plus étroites. « Les statuts pourront, dit l'art. 689, décider que les engagements sociaux seront uniquement garantis par les fonds de l'association; mais cette mention sera insérée dans la feuille officielle du commerce. — Faute de s'être conformés à ces prescriptions, les sociétaires resteront solidairement obligés et sur tous leurs biens; toutefois cette obligation n'est que subsidiaire en ce sens qu'ils sont tenus seulement de la perte subie dans la faillite de l'association. »

Un membre nouveau en entrant dans une société de ce genre serait responsable des engagements contractés avant son entrée, et celui qui voudrait se retirer ne serait libéré de son obligation solidaire que par une prescription de deux ans; enfin, si l'association est dissoute à la suite d'une faillite, le code fixe à un an à partir du jour où les opérations de la faillite sont terminées, la prescription de l'action fondée sur une obligation personnelle d'un sociétaire.

Ces détails suffisent à nous convaincre que, d'une part, une grande liberté est laissée aux associations pour arriver à la personnalité civile, sans que le pouvoir ait à intervenir, qu'une large indépendance est garantie à leurs membres; mais aussi que les droits et les intérêts du public sont soigneusement sauvegardés. Ce point, qu'il importait de mettre en relief, le législateur ne le perd pas de vue quand il réglemente l'*organisation* des associations.

A la tête de la société qu'il vient de constituer, il place une *direction*, chargée de la représenter en justice et dans ses rapports avec les tiers. — Les noms des directeurs et des membres autorisés à signer pour la société sont publiés dans la forme précédemment décrite. Le code va plus loin. S'il établit que « les pouvoirs de la direction sont déterminés par les statuts », il en déduit seulement cette conséquence que les *associés* devront baser leurs réclamations sur les termes mêmes des statuts. « A l'égard des tiers, dit l'art. 700, la direction est réputée avoir « le droit de faire, au nom de l'association, tous les actes juridiques ou « autres qui rentrent dans le cercle de l'activité sociale »; — et il ajoute : « Les restrictions apportées à ce droit ne sont pas opposables aux tiers de bonne foi ».

Suivent quelques articles relatifs à la dissolution et à la liquidation de ces sociétés. La dissolution résultera notamment : d'une décision du pouvoir social compétent; de l'expiration du temps fixé par les statuts, et d'une mise en faillite. « Une association peut en outre, dit l'art. 710, être déclarée dissoute par *jugement* sur la demande d'un sociétaire, d'un créancier ou de l'autorité compétente; mais seulement dans deux cas : « quand le but de l'association ou les moyens qu'elle emploie sont contraires aux lois ou aux bonnes mœurs; quand la constitution régulière de la direction ou des autres pouvoirs sociaux imposés par les statuts est devenue impossible. » D'ailleurs, la dissolution sera toujours mentionnée sur le registre du commerce. Les pouvoirs compétents de l'association ou, à leur défaut, le juge nommeront les liquidateurs, et ces derniers, s'ils ne sont pas dans le cas de faire prononcer la faillite, inviteront les créanciers à produire leurs créances.

Nous ne croyons pas nécessaire de nous étendre davantage sur ces règles, que nous trouvons reproduites dans les différentes législations, et nous avons hâte d'arriver au titre suivant, le plus remarquable et sans contredit le plus original du Code.

Sous la rubrique : *Des autres sociétés*, le titre XXVIII traite de toutes les associations qui ne rentrent pas dans le cadre précédent : « Associations ayant un but scientifique, artistique, religieux, de bienfaisance ou de récréation, ou tout autre but intellectuel ou moral ».

Ces sociétés, aux termes de l'art. 716, « peuvent en se faisant inscrire « sur le registre du commerce acquérir la personnalité civile, *même « dans le cas où elles n'auraient pas eu jusqu'à présent cette faculté « d'après la législation cantonale.* » Cette disposition met un terme aux divergences des législations cantonales sur la matière. En 1848, la liberté d'association fut proclamée, mais le pouvoir d'accorder la qualité de personne morale appartenait aux cantons, et ceux-ci exi-

geaient toujours une autorisation préalable. Rien n'avait été changé à cet état de choses en 1874; au Code donc revient tout le mérite de cette innovation. « L'inscription et la publication dans la feuille offi-« cielle du commerce doivent contenir des indications précises sur le « nom, le siège, le but, l'organisation de l'association et mentionner « notamment de quelle manière elle est dirigée et représentée. » Nous retrouvons ici, très résumées et très simplifiées, les règles établies dans le titre précédent.

Enfin l'article 716 ajoute : « Sauf disposition contraire dans les « statuts ou autres règlements constitutifs, l'assemblée générale peut, « lors de la dissolution de ces sociétés, décider à la majorité que « l'actif ne sera pas partagé entre les sociétaires, mais qu'il sera remis « à un établissement public reconnu du Canton ou de la Confédération « poursuivant le même but ou un but analogue. » Et rejetant ensuite la théorie du retour à l'État des biens vacants et sans maître, il décide que, « dans le cas où la dissolution aurait été prononcée par « jugement à raison du caractère illicite ou immoral du but que la « société poursuit ou des moyens dont elle se sert, le juge a le *droit* de « déterminer l'emploi de l'actif lorsque les statuts n'en disposent pas « autrement, — et il *est tenu* de le faire lorsque la société poursuit un « but d'intérêt public ». De ce qui précède il résulte donc que : 1° ce sera toujours aux tribunaux et non à l'administration qu'appartiendra le pouvoir de dissoudre l'association, partant de lui retirer sa qualité de personne morale; 2° les tribunaux auront tantôt le droit, tantôt le devoir de disposer de l'actif social, et cela de telle sorte qu'il soit partagé entre les associés ou remis à un établissement public reconnu, ayant un but identique ou analogue.

Nous savons dès lors comment procédera une des associations régies par les titres XXVII et XXVIII, pour arriver à la personnalité civile. Mais quelle sera sa condition si elle omet de se faire inscrire sur le registre de commerce ou si la formalité n'a pas été remplie d'une façon régulière? L'article 717 distingue. — S'agit-il des associations qui ont un but économique ou financier? Elles seront privées de la personnalité; les termes sont formels. — S'agit-il au contraire des « autres sociétés » poursuivant un but soit intellectuel, soit moral? Elles pourront acquérir le bénéfice de cette qualité si le droit cantonal la leur accorde, alors même qu'elles ne se seraient pas soumises aux règles de l'inscription. — Le traitement de faveur dont jouissent les associations visées par le titre XXVIII se justifie par cette considération que le public est moins intéressé à en connaître les statuts; il s'explique également par cette tendance marquée du législateur à élargir les prescriptions des législations cantonales lorsqu'elles lui

paraissent trop étroites et à respecter les dispositions libérales partout où il les rencontre.

Si ces conditions ne sont pas remplies, les associations ne jouissent pas de la personnalité, et « les actes faits en leur nom avec des tiers « obligent personnellement et solidairement ceux qui les ont faits, sauf « leur recours contre les autres membres de la société ».

Un dernier article nous indique qu'il n'est pas dérogé aux dispositions qui « restreignent ou interdisent certaines espèces d'associations « en vertu du droit public fédéral ». — Autrement dit, le code nous renvoie, en ce qui concerne les congrégations, aux prescriptions contenues dans la constitution fédérale de 1874. Sur ce second point, en effet, le législateur suisse n'a pas persisté dans la voie où il s'était engagé : au droit commun fondé sur une doctrine complète, hardie, originale qu'il applique aux associations formées dans un but lucratif ou désintéressé, il a substitué, pour les congrégations, toute une série de règles d'exception.

II

DES CONGRÉGATIONS[1].

La constitution de 1874 surveille avec un soin particulier ces sociétés qui, en s'adressant aux consciences, exercent parfois une grande influence; elle les considère comme des forces sociales dont le développement pourrait porter atteinte aux institutions même du pays; elle s'attache à en limiter les pouvoirs dans la crainte qu'à certains jours elles ne pénètrent dans la politique et ne deviennent pour le gouvernement un adversaire dangereux. Sans doute, l'histoire de la Suisse peut fournir des exemples de cette fâcheuse ingérence du clergé dans les affaires de l'État; mais une administration modérée ne pouvait-elle éviter ces abus, et l'administration elle-même n'a-t-elle pas, trop souvent, par des mesures violentes, provoqué le désordre?

Quoi qu'il en soit, les désordres se produisirent; la diète fédérale prescrivit, en 1846, l'expulsion des jésuites, des liguoriens et d'autres

1. La Constitution de 1874 (art. 51, 52) ne se sert pas de cette expression; mais sous le nom d'« ordres religieux », de « sociétés religieuses », elle désigne les congrégations, à l'exclusion de toutes les autres associations « ayant un but religieux ». Ces dernières bénéficient des dispositions générales établies par le Code fédéral des obligations et sont contenues dans le titre XXVIII sous la rubrique : « des autres sociétés » (art. 716). Seules les congrégations sont soumises à un régime restrictif.

ordres religieux, que le général Dufour contraignit à se dissoudre, et la ligue séparatiste, formée par sept cantons catholiques divisa la Suisse en deux parts. Afin d'étouffer désormais les prétentions d'autonomie cantonale qui avaient amené la guerre du Sonderbund, les Suisses se décidèrent à resserrer le lien fédéral et à affirmer la prédominance de l'État sur l'Église. Tels furent la cause et le but de la constitution du 12 septembre 1848. Cette constitution garantissait le libre exercice du culte des confessions chrétiennes reconnues, proclamait le droit d'association, mais supprimait l'ordre des jésuites et les sociétés qui en dérivent.

Nous ne pensons pas que les demandes de revision, reprises dès 1866, aient eu d'autre mobile que de garantir la Confédération contre les entreprises de l'Allemagne ou de la France, en réorganisant l'armée; mais le courant des idées poussa le législateur sur le terrain religieux. Toutefois le projet de revision de 1872 ne portait pas sur ce point, et les adversaires du catholicisme n'en retiraient pas tout le profit qu'ils avaient espéré. Peut-être ce regret, s'ajoutant au mécontentement des fédéralistes modérés, contribua-t-il, dans une certaine mesure, à l'échec des partisans de la centralisation.

Durant les deux années qui séparèrent cette tentative de revision de la promulgation de la constitution de 1874 le conflit s'envenima rapidement. Le clergé se laissa aller à des provocations condamnables, mais d'autre part les autorités civiles y répondirent par des actes de violence, tels que le bannissement. « Ces autorités, dit M. Jozon [1], ne se « sont pas arrêtées à l'idée de la séparation de l'Église et de l'État; « mais elles ont violemment engagé la lutte contre les Eglises catho- « liques et les ont soumises à des conditions qui rappellent celles de la « constitution civile du clergé sous la première Révolution. » Et plus loin : « C'est surtout par des actes administratifs d'une autorité con- « testable que les autorités suisses ont procédé. » Et en effet le gouvernement, en expulsant, le 17 février 1872, Monseigneur Mermillod, citoyen suisse, ne violait-il pas l'article 53 de la constitution aux termes duquel « nul ne peut être distrait de son « juge naturel [2] »? Nous n'avons pas à entrer dans le détail des démêlés qui surgirent à l'occasion de l'érection d'un deuxième évêché à Genève, et si nous les avons signalés, c'est qu'ils furent l'objet d'une disposition spéciale dans la constitution nouvelle [3].

Ce ne sont donc pas seulement des faits regrettables, mais un cou-

1. *Bull. de la Société de lég. comp.*, séance du 16 décembre 1874.
2. Art. 53 de la constitution de 1848. Cf. *Bull. de la Société de lég. comp.*, séance du 9 juin 1880.
3. Constitution de 1874, art. 50, dernier alinéa.

rant d'opinion arrêté, mais des dispositions législatives consacrées par des majorités énormes qui poussaient le pouvoir fédéral à reviser la constitution dans un sens hostile à la religion catholique. Les partisans du clergé le sentirent si bien qu'ils ne discutèrent plus en 1873 comme ils l'avaient fait deux ans plus tôt ; ils se contentèrent de protester, et l'assemblée fédérale vota le 31 mars 1874, à une forte majorité, le projet de constitution. Le 29 mai suivant, quatorze cantons et demi contre sept et demi sanctionnèrent le vote de leurs représentants. Les trois cantons français de Vaud, Neufchâtel et Appenzell (Rhodes extérieures), que leurs tendances fédéralistes modérées avaient en 1872 jetés dans le camp de l'opposition, satisfaits de concessions habiles, venaient de se prononcer pour la revision.

Telles sont les préoccupations sous l'empire desquelles la constitution de 1874 a tracé les règles relatives aux congrégations.

L'article 27, qui traite de l'instruction publique, est le premier de la constitution où les ordres religieux sont mis en cause. — Il charge les cantons de pourvoir à l'instruction primaire, « qui doit être suffisante et placée *exclusivement sous la direction de l'autorité civile*. Elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, laïque. » — Il décide, en outre, que « les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par « les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir « en aucune façon dans leur liberté de conscience et de croyance. La « confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui « ne satisferaient pas à ces obligations ».

Si les écoles publiques des cantons avaient eu un personnel laïque dépendant directement du pouvoir cantonal, sans doute une telle disposition eût pu se soutenir; mais en fait, et surtout dans les cantons catholiques, nombre de ces écoles étaient encore aux mains du clergé catholique tant séculier que régulier. Le clergé catholique se voyait donc tenu non seulement d'accepter des élèves de toutes les confessions, mais de leur donner une instruction en rapport avec leurs religions diverses [1].

L'article 27 de la constitution ne visait pas spécialement les congrégations, bien que les intéressant dans une large mesure; les articles 49 et suivants armèrent le pouvoir central de droits extrêmement étendus à leur égard.

L'article 49 pose d'abord ce principe que la liberté de conscience et de croyance est inviolable, et il le développe avec une grande précision. Le père aura la direction de son fils et le tuteur la direction de son

1. Les difficultés ont été telles que cette disposition de l'art. 27 n'a pas été appliquée.

pupille, mais seulement jusqu'à l'âge de seize ans. A ce moment, l'enfant est jugé capable de se conduire et de donner à son esprit la direction qui lui plaira. Quant aux devoirs civils, politiques, civiques, jamais ils ne seront « subordonnés à des prescriptions de nature ecclésiastique ».

L'article 44 de la constitution de 1848 admettait le libre exercice du culte de toutes les confessions chrétiennes reconnues ; l'article 50 actuel ajoute : « dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs » ; puis, tranchant une question longuement discutée, il « saisit « les autorités fédérales des contestations de droit public ou de droit « privé auxquelles donnent lieu la création de communautés religieuses « ou une scission de communautés religieuses existantes ». — Enfin, dans un dernier alinéa, il répond à la prétention formulée par le pape en 1873 et décide « qu'il ne peut être érigé d'évêché sur le territoire « suisse sans l'approbation de la confédération ».

Nous avons dit que les jésuites et les sociétés qui leur sont affiliées avaient été exclus du territoire, la constitution revisée renforce cette exclusion en déclarant (art. 51) que « toute action dans l'église et dans l'école est interdite à leurs membres ; elle fait plus et spécifie que « cette interdiction peut s'étendre aussi par voie d'arrêté fédéral « à d'autres ordres religieux dont l'action est dangereuse pour l'État « ou trouble la paix entre les confessions ». Ainsi se trouvent réunis dans une seule main la faculté d'apprécier et le droit d'agir. D'ailleurs l'article 52 interdit « de fonder de nouveaux couvents ou ordres reli- « gieux et de rétablir ceux qui ont été supprimés ».

Est-il besoin maintenant de comparer la législation des associations en général et celle des congrégations ? — Tout les sépare. Là, liberté de se constituer, de s'administrer, liberté d'acquérir la personnalité civile moyennant une simple déclaration, dissolution par le pouvoir judiciaire ; ici, défense à tout ordre nouveau de se fonder ; défense à certains ordres de paraître sur le territoire et, sur la tête des sociétés non encore dissoutes, menace de suppression constamment suspendue, dissolution par l'autorité administrative fédérale.

Bon Etienne Hulot,

Membre du Groupe de droit public et privé.

LA MISSION

DE L'ADJUDANT-COMMANDANT MÉRIAGE

A WIDIN (1807-1809).

I

Départ de Sébastiani pour Constantinople. — Son entretien avec le prince Ipsilanti. — La Porte déclare la guerre à la Russie. — Conséquences de cette guerre. — Propositions du prince Moruzzi. — Projets de Napoléon. — Nécessité d'être bien renseigné sur les affaires du Danube. — Création à Widin d'un bureau de correspondance.

A la fin du mois de juin 1806, le général Sébastiani partait pour Constantinople, chargé par l'empereur d'une mission fort importante. Il devait combattre dans le Divan l'influence, alors prépondérante, de l'Angleterre et de la Russie, et chercher à rétablir avec la Porte des relations assez intimes pour créer à la Russie de graves difficultés pendant que la France luttait contre elle. Sa nomination produisit en Europe une grande émotion. Chacun prévoyait que son séjour près du sultan serait fertile en incidents. Les partisans de la Russie, surtout, redoutaient l'esprit entreprenant et actif du nouvel ambassadeur. Aussi le plus influent d'entre eux, le prince Ipsilanti, hospodar de Valachie, saisit-il avec empressement l'occasion qui s'offrit à lui d'avoir sur les intentions de la France quelques éclaircissements, lorsque Sébastiani passa à Bucharest, dans les derniers jours de juillet. Il prétend avoir deviné ses projets, et il les révèle dans un rapport au ministre des affaires étrangères de Russie. Après un portrait peu flatteur de l'ambassadeur, il fait le résumé de plusieurs des conversations qu'il eut avec son hôte[1] : « Son maintien, écrit-il, sa démarche, ses manières sont plus d'un émissaire que d'un

1. *Notice confidentielle sur M. Sébastiani et ses conversations avec moi* (le prince Ypsilanti), 23 juillet 1806, pièce en français, citée par M. Bogischitsch, dans *Critique de l'œuvre de Popof : Serbie et Russie,* p. 50 et suiv. Saint-Pétersbourg, in-8, 1872. Pour le séjour de Sébastiani à Bucharest, voy. baron Prévost, *Constantinople de 1806 à 1808* (*Revue contemporaine* de 1854).

ambassadeur. Point d'esprit, nulle instruction, grivois gascon, véritable casse-cou de politique, incapable d'une discussion raisonnée, il est propre à être le colporteur des volontés absolues de son maître. »

La conversation porta sur l'état des principautés, les forces respectives de la France et de la Russie, la révolution de Serbie, la situation des pachas indépendants : « Mille questions ont suivi sur les agas et sur les différents partis de la Roumélie; et pendant ce temps-là il m'a semblé lire, sur le front méditatif de M. l'ambassadeur et à l'arrangement maladroit de son interrogatoire, le projet d'une ligue fédérale de tous les insurgés ottomans, sans doute pour la mettre en œuvre pour ou contre la Porte, selon la circonstance..... De toutes ses gasconnades il résulte que le projet de former une puissance fédérative française chez les musulmans même est définitivement arrêté dans le gouvernement français..... Que l'on s'arrange comme l'on voudra, que l'on se batte ou que l'on signe des traités, les Français seront toujours ici ou des ennemis ouverts ou des ennemis sous le masque, et infiniment plus dangereux sous le déguisement..... Autant que Brune et Reinhard, il ne m'a point dissimulé que j'étais signalé chez Bonaparte comme l'ennemi de la France et le dévoué de la Russie..... Il m'a réitéré, ce que je crois sa commission pour Bucharest, que l'empereur Napoléon avait oublié le passé; que l'avenir serait la seule règle de ses jugements; que si je donnais des preuves de mon attachement au seul système convenable désormais aux véritables intérêts de la S. P., je devais compter sur la bienveillance, sur la puissante protection de son maître et sur une principauté à vie, mais qu'autrement je pouvais m'attendre à tout son ressentiment. Ou je me trompe fort, ou cet homme aura bientôt fait quelque insigne sottise à Constantinople. »

Les prévisions de l'hospodar ne furent point trompées. Sébastiani fit dès son arrivée un coup d'éclat, en arrachant au sultan un hatti-shériff qui révoquait, malgré les stipulations du traité de Jassy, les deux princes Moruzzi et Ipsilanti, et les remplaçait par des protégés de la France, Suzzo et Callimachi. Les ambassadeurs d'Angleterre et de Russie ayant protesté avec énergie contre cette mesure imprévue, et des troupes russes ayant envahi les principautés, le sultan fut forcé de rendre à Moruzzi et à Ipsilanti leurs provinces; mais il restait gagné à l'influence française, car, peu de temps après, à l'instigation de Sébastiani, il déclarait la guerre à la Russie, qui n'avait pas retiré ses troupes des principautés (30 décembre 1806).

La lutte qui s'ouvrait ainsi entre la Russie et la Porte pouvait avoir sur la politique générale de l'Europe la plus grande influence. En forçant la Russie à détourner des champs de bataille du Nord une

partie de ses troupes pour les porter sur le Danube, cette guerre pouvait servir les intérêts de la France; mais elle pouvait aussi lui créer des difficultés. La faiblesse de l'empire ottoman, les divisions et les querelles des pachas qui commandaient ses frontières, la marche victorieuse de la révolte des Serbes laissaient craindre que la Russie ne triomphât facilement de son adversaire et ne profitât de sa victoire pour se joindre aux Serbes et aux Monténégrins et menacer notre nouvelle possession de Dalmatie. Préoccupés de ce danger, Sébastiani et les généraux de l'armée de Dalmatie priaient l'empereur d'intervenir et de ne pas se contenter des encouragements platoniques qu'il donnait au sultan ou à ses pachas. L'ambassadeur conseillait d'envoyer sur le Danube un corps français, et il engageait Marmont [1], si ses instructions le lui permettaient, à marcher au secours de la Turquie et à se porter en Serbie; en même temps, il excitait le sultan à s'assurer de la fidélité de ses pachas [2].

Une circonstance inattendue vint appuyer les avis de l'ambassadeur et attirer plus spécialement l'attention de l'empereur sur les événements dont le Danube était le théâtre. L'hospodar de Moldavie, le prince Moruzzi, proposa tout à coup à la France de former et de protéger cette confédération du Danube, dont Ipsilanti redoutait tant la création.

A la fin de décembre 1806, Moruzzi avait envoyé à Vienne auprès de notre ambassadeur, le général Andréossy, son homme de confiance Jean Ghika, et en même temps chargé son agent résident à Vienne, le comte palatin, l'aga de Frangopoulo, de protester auprès de l'ambassadeur de ses bonnes intentions et de son dévouement. Le général Andréossy « crut qu'il serait agréable à Sa Majesté et peut-être utile à ses projets de voir ce Jean Ghika, qui parlait très bien français [3] ». Il l'envoya au quartier général impérial à Varsovie, exposer à M. de Talleyrand les propositions de son maître. Nous les trouvons résumées dans une « note sur une conversation avec M. Jean Ghika », datée de Varsovie le 9 janvier 1807 [4]:

«... Les forces réunies de Mustapha, de Passwan Oglou, de Morouzi, des pachas de Silistrie et d'Ibrahil, pourraient être de 100,000 hommes. Il entrait dans les vues du prince Morouzi et de Mustapha Baraïctar de former pour la défense de l'empire une confédération, même avant de savoir que la Porte avait déclaré la guerre à la Russie. Cette con-

1. Sébastiani à Marmont, 5 décembre 1806, 9 janvier 1807 (Arch. Guerre, Prov. Illyr.), et *Mémoires de Marmont*, t. III, p. 32.
2. Sébastiani à Talleyrand, 8 décembre 1806. Arch. aff. étr., Turquie, vol. 212.
3. Lettre d'Andréossy à l'empereur, 1er janvier 1807.
4. Arch. aff. étr., Turquie, vol. 213.

fédération serait composée de tous les pachas de la rive du Danube. On chercherait à y faire entrer le pacha de Janina et l'ayam d'Andrinople, qui agiraient tous deux contre les Serviens tandis que les autres pachas attaqueraient les Russes. Le prince Morouzi voudrait connaître sur ce projet les intentions de Sa Majesté. Il désirerait recevoir d'elle des ordres directs, et le pacha de Widin, l'ayam de Rustchuk le désirent également. »

Le gouvernement français fut fort surpris de cette démarche, tellement il était prévenu contre l'hospodar de Moldavie. « Le sentiment de confiance, lui répondit Talleyrand le 11 janvier [1], qui vous a fait écrire à Sa Majesté, lui a fait désirer que je vous parlasse avec une entière sincérité. Des préventions s'étaient élevées contre vous, les événements vous accusaient. Vous étiez prince de Moldavie lorsque ce pays tombait sous la dépendance des Russes et que la Porte y voyait chaque jour décroître son influence. Vous y retourniez sur la demande de l'ambassadeur de Russie; votre successeur en était rappelé et vos officiers y commandaient lorsque les Russes ont passé le Dniester et ont osé prétendre qu'ils arrivaient en amis dans une principauté qu'ils croyaient sous vos ordres. Ce n'est plus le temps de rappeler de justes griefs; il dépend de Votre Excellence que le passé ne compte plus et que l'avenir fasse tout oublier..... J'ose dire à Votre Excellence que le dévouement et la fidélité qu'elle aura montrés à la S. Porte, soit en levant des troupes pour couvrir ses frontières, soit en faisant entrer dans un même plan de défense tous les partis, seront la seule marque du degré d'intérêt, de bienveillance et d'affection que Sa Majesté l'empereur aura pour elle. »

On voulait donc le voir à l'œuvre avant de répondre franchement à ses ouvertures. Cependant Talleyrand écrivait à Sébastiani que, quelles que pussent être les vues personnelles du prince, il était disposé à accepter ses services (lettre du 17 janvier). Mais Sébastiani s'opposa à ce que cette négociation fût poursuivie et dissipa toute la confiance que les protestations de Moruzzi auraient pu inspirer au gouvernement français. « Le prince Morouzi vous a bien trompé, écrivait-il à Talleyrand le 24 février; il est ici, et sa conduite est horrible; il est l'agent et le correspondant de M. Arbuthnot. » Et quelques jours après, le 3 mars : « Nous pouvons compter sur le prince Suzzo et non pas sur Morouzi. Le général Andréossy croit mieux connaître la Turquie que ceux qui sont sur les lieux; il se trompe beaucoup, et je désire qu'il soit moins victime des intrigues des princes grecs [2]. »

1. Turquie, vol. 213.
2. Turquie, vol. 213.

Sébastiani n'a-t-il pas repoussé trop rapidement ces ouvertures? Au moment où Moruzzi les faisait, il était peut-être de bonne foi. En effet, l'invasion des principautés, appelée et préparée par Ipsilanti, n'avait pas été accueillie partout avec la même faveur. Les grandes familles phanariotes qui s'étaient habituées à gouverner à tour de rôle les deux provinces, à les piller et à en tirer leurs plus beaux revenus, craignaient de les voir devenir la proie d'une seule d'entre elles. Elles croyaient que le moment était arrivé où Ipsilanti allait réaliser ses projets et profiter de ses longues intrigues avec la Russie, de ses négociations avec les révoltés de Serbie, pour créer ce royaume de Dacie auquel tendaient tous ses efforts. La Bessarabie, la Moldavie, la Valachie et la Serbie auraient été alors réunies sous un seul chef, et tous les autres princes grecs et les boïars auraient été frustrés de leurs espérances [1]. Moruzzi s'était placé à la tête des mécontents et avait essayé d'organiser la résistance [2]. Peut-être, s'il avait été secondé, aurait-il réellèment abandonné l'alliance russe; son frère l'a prétendu depuis [3]. Mais l'accueil que ses propositions reçurent l'écarta de la France pour le rejeter dans les bras de la Russie.

Quoi qu'il en soit, les propositions de Moruzzi exercèrent une certaine influence sur le gouvernement français. C'est certainement après les avoir écoutées qu'est venue à l'empereur l'idée d'envoyer sur le Danube un corps de 25,000 hommes, si on avait le consentement de la Porte et la certitude que ses gouverneurs assureraient la subsistance de notre colonne et se joindraient à elle. Il l'écrivait à Sébastiani (30 janvier 1807) et à Marmont (29 janvier) [4]. Toute son attention se portait sur les affaires du Danube. Il envoyait auprès de Mustapha et du prince Suzzo un consul, M. Lamarre, et ordonnait à Marmont de faire partir pour la Turquie plusieurs officiers qui sonderaient les pachas et prépareraient les esprits à l'arrivée des Français [5]. « Les affaires du Levant acquérant ainsi chaque jour une importance plus grande », l'empereur sentit le besoin d'avoir sur ces événements des informations sûres et rapides. Mais la difficulté d'être bien renseigné était grande. Les généraux de l'armée de Dalmatie, quoique sur la frontière même de l'empire ottoman, ne savaient que ce que leur apprenaient les bruits, impossibles à contrôler, qui couraient en Bosnie. On ne pouvait ajouter plus de foi aux gazettes allemandes, mal intentionnées vis-à-vis de la Turquie. Il fallait se contenter des rapports de

1. *Mémoires inédits du comte de Langeron.* Arch. aff. étr., Russie, vol. 23.
2. Andréossy à l'empereur, 1er janvier 1807. Turquie, vol. 213.
3. Dans un entretien avec Mériage, 1809.
4. *Corresp. de Napoléon Ier*, t. XIV, p. 259.
5. *Mémoires de Marmont*, t. III, p. 33.

l'ambassadeur près de la Porte, rapports bien incomplets quant aux événements qui se passaient sur le Danube. De plus, les communications avec Constantinople étaient longues et incertaines; elles menaçaient même d'être coupées par la jonction des Russes avec les révoltés de Serbie. Pour bien connaître ce qui se passait sur le Danube, assurer la libre transmission des courriers et leur rapidité, et pour empêcher les Russes de se réunir aux Serbes, puis de porter, avec l'appui des Monténégrins, les armes contre notre nouvelle possession de Dalmatie, l'empereur songea à envoyer sur le Danube un officier qui créerait dans une position centrale un bureau de correspondance intermédiaire entre Constantinople, la Dalmatie et le quartier général impérial.

Par sa situation géographique, une ville paraissait bien remplir les conditions exigées pour ce poste d'observation. Placée sur le Danube, sur la seule route des courriers entre Vienne et Constantinople, depuis que les Russes fermaient celle de la Valachie, à proximité de la Serbie et des principautés danubiennes, Widin s'imposait pour la résidence de cet officier. De plus, cette place forte appartenait à un pacha puissant, dont la réputation militaire était grande en Europe, Passwan Oglou. On le savait disposé à résister aux Russes, et il commandait, par ses forteresses de Kladowa et de Negotin, l'île d'Ostrow, seul point où les Russes pussent tenter d'entrer en Serbie.

Aussi voyons-nous l'empereur écrire de Varsovie, le 20 janvier 1807, à Talleyrand : « Mandez à M. Andréossy qu'il envoie à Widin un secrétaire militaire de son ambassade. » L'ordre est transmis le 23 janvier. L'empereur ne s'en contente pas, et jusqu'au 10 février nous trouvons dans sa correspondance des dépêches pressantes et répétées pour hâter la nomination et le départ de cet officier[1].

II

L'adjudant-commandant Mériage est envoyé à Widin. — Sa mission.

Il n'y avait à ce moment à l'ambassade de Vienne qu'un secrétaire militaire, l'adjudant-commandant[2] Mériage. Andréossy, auquel l'empereur faisait recommander de ne perdre aucun instant pour envoyer

1. *Corresp. de Napoléon Ier*, t. XIV, p. 219 et 296. Arch. aff. étr., Autriche, vol. 380.

2. Le titre d'adjudant-commandant fut substitué le 27 messidor an VIII à celui d'adjudant général. Une ordonnance du 15 septembre 1815 l'a remplacé par la dénomination de colonel d'État-Major. (V. Arch. de la guerre. *Dictionnaire généalogique des corps militaires*, t. I. Ouvrage manuscrit de A. J. Amyot. Paris, 1821.)

un officier à Widin, donna aussitôt à Mériage l'ordre de se tenir prêt à partir.

Né à Saint-Sauveur-le-Vicomte [1] le 8 juillet 1777, Mariage ou Mériage était entré au service avant la Révolution, comme simple soldat. Après s'être distingué dans plusieurs campagnes et avoir passé par tous les grades, il se trouva servir comme colonel dans la guerre contre l'Autriche en 1805. C'est à partir de ce moment que nous avons sur lui quelques renseignements qu'il nous donne lui-même dans un rapport [2] rédigé en 1811 sur les différentes missions qui lui furent confiées. Nous y voyons qu'après la paix de Presbourg il avait été chargé de l'évacuation des Français et alliés restés aux hôpitaux autrichiens, et qu'il fut ensuite attaché à l'ambassade de Vienne.

Sa nomination à ce poste lui fut notifié le 15 mars 1806 [3]. Il eut à s'occuper des questions militaires, et le fit sans doute avec zèle, car bientôt l'ambassadeur écrivait au ministre : « M. Mériage paraît désirer mériter les bontés de l'empereur et avoir tous les moyens nécessaires pour remplir sa nouvelle place [4]. » Au mois de mai, il fut envoyé en mission à Gratz. Il devait obtenir de M. de Bellegarde, le fonctionnaire autrichien, que les ports de Trieste et de Fiume fussent fermés aux Anglais. Il devait aussi communiquer avec le général Marmont. S'étant acquitté de sa mission [5], il revint à Vienne où il continua à remplir ses fonctions de secrétaire jusqu'au jour où Andréossy le désigna pour aller à Widin [6].

1. La *Biographie Michaud* le fait naître à Valognes le 8 juillet 1767. Nous devons à la bienveillance de M. Huguenin, conservateur du dépôt de la guerre, d'avoir pu rectifier cette date.
2. Turquie, vol. 221, année 1811.
3. Autriche, vol. 378.
4. Autriche, vol. 378.
5. Autriche, vol. 378.
6. Mériage rentra dans le service actif après cette mission et prit part à la campagne de 1809, à la fin de laquelle il fut créé baron et nommé commandant de la place de Vienne. Mais un incident fâcheux le força bientôt à quitter ce poste. Son secrétaire, nommé Guéniard, ayant été accusé et convaincu de trahison, fut fusillé; et lui-même dut passer devant un conseil d'enquête. Son honorabilité fut reconnue; mais il n'en resta pas moins sans emploi pendant quelque temps.
C'est à ce moment qu'un envoyé de Kara George vint à Vienne offrir à Napoléon le protectorat sur la nation serbe. M. de Champagny chargea Mériage d'écouter les propositions de ce député, le capitaine Radowoucziniczs, puis il l'envoya à Laybach attendre les communications que pourrait faire le gouverneur serbe.
En 1811, Mériage revint en France. Il fut nommé général de brigade, le 19 octobre 1812, et fit la campagne de Russie. Blessé à Krasnoë, il tomba entre les mains des Russes, qui l'emmenèrent en captivité dans l'Ukraine, d'où il ne rentra en France qu'après la première Restauration. En juin 1815, il commanda les gardes nationales de la 3e division militaire, puis prit part à la discussion des ordonnances qui reconstituèrent l'armée. En 1823, les fonctions d'aide-major général de l'armée des Pyrénées lui furent confiées. Ce fut sa dernière campagne. Il prit sa retraite à Paris, où il mourut le 8 décembre 1827. « Simple dans ses manières

Ses instructions, que nous n'avons pu retrouver, mais qu'il est facile de retracer d'après ses rapports, étaient fort simples.

Il devait maintenir libre la communication avec la Turquie par Widin; exciter les Turcs à s'opposer à la jonction des Russes et des Serbes; être l'intermédiaire entre l'armée française en Pologne, celle des Turcs qui s'assemblait sur le Danube, Constantinople et l'armée de Dalmatie. Il devait sonder le pacha de Widin sur le projet que nourrissait l'empereur d'envoyer un corps français sur le Danube. Enfin, il lui était ordonné de mettre la plus grande activité à sa correspondance, d'expédier fréquemment des courriers, et pour cela il était pourvu [1] de fortes sommes d'argent.

Cette mission, qui était très modeste, devait rapidement croître en importance. Mériage, par les circonstances même au milieu desquelles il fut placé, fut appelé à jouer un rôle intéressant dans tous les événements dont le Danube fut le théâtre à cette époque. Jeté, dès son arrivée à son poste, au milieu des intrigues causées par la mort de Passwan Oglou et par la nomination de son successeur, il fut amené à soutenir l'un des prétendants, l'appuya auprès de la Porte, parvint à le faire nommer et à en faire un client de la France. Ayant acquis sur l'esprit de ce pacha une grande influence, il s'en servit dans l'intérêt de la politique française sur le Danube. Il sut le diriger dans sa lutte contre les Serbes, le conseiller dans ses relations avec le prince Suzzo qui, errant le long du Danube, cherchait à ressaisir sa principauté et à unir tous les pachas de cette région contre l'ennemi commun. Il conduisit la résistance contre la Russie, puis, quand ses efforts eurent été déjoués et que les Russes se furent réunis aux Serbes, il eut sa part dans les négociations de l'armistice qui vint heureusement empêcher les conséquences dangereuses de cette jonction.

Mais la paix de Tilsitt modifia brusquements ses rapports avec le pacha. Il fut forcé, devant la défiance qu'inspirait aux Turcs le changement de politique de la France, d'aller chercher un refuge dans le camp russe, d'où il continua à observer les événements danubiens jusqu'au moment où l'empereur mit fin à sa mission que la paix rendait inutile. Il revint alors par la Valachie, la Moldavie et la Pologne, et put pendant ce voyage connaître la marche assez ignorée des négociations ouvertes à Jassy entre la Russie et la Porte.

et uniquement occupé de ses devoirs, il ne recherchait pas les occasions de se produire. » (*Moniteur.*) Le baron Mériage était grand officier de la Légion d'honneur, commandeur de Saint-Louis, et grand croix de Saint-Ferdinand. *Moniteur universel* du 12 décembre 1827.

1. Talleyrand à Andréossy, 30 janvier 1807, Varsovie. — Autriche, vol. 380.

C'est le rôle joué par l'adjudant-commandant Mériage dans ces circonstances si diverses que nous voudrions résumer d'après sa correspondance et ses nombreux rapports conservés aux Archives du Ministère des affaires étrangères [1].

III

Départ de Mériage pour Widin. — Situation troublée de cette ville. — Mort de Passwan Oglou. — Puissance de Molla Aga. — Le prince Suzzo. — Mériage s'attire l'amitié de Molla en obtenant pour lui la succession de Passwan, et reçoit les félicitations de Talleyrand.

Les ordres de l'empereur étaient trop pressants pour que le colonel Mériage ne se hâtât point de se rendre à son poste. Il ne prit pas même le temps d'attendre les fonds qui lui étaient nécessaires : l'ambassadeur lui en fit l'avance ; et dans les premiers jours de février il se mit en route. En annonçant son départ [2], Andréossy appelait l'attention du ministre sur la situation où allait se trouver son secrétaire à Widin, absolument dénué de tout secours.

Cette région était en effet réputée pour une des plus dangereuses de la Turquie. Les luttes de Passwan Oglou contre la Porte, les légendes qui s'étaient formées autour de son nom avaient écarté de ce pays les commerçants et les voyageurs. Ce n'était que depuis que les Serbes révoltés fermaient la frontière autrichienne et que les armées russes occupaient les principautés danubiennes, que l'on se hasardait à traverser ces régions. Sébastiani avait, dès le début de l'invasion russe, compris combien il importait de conserver libre cette route par Widin et Orsowa [3], et en janvier [4] il avait envoyé un de ses secrétaires, M. Jaubert, à Passwan Oglou, pour l'engager « à ne point abandonner la cause de son souverain dans une circonstance où son zèle était nécessaire à l'État, et aussi pour le déterminer à maintenir la communication encore praticable par Orsowa entre la Porte et les armées françaises. Le pacha avait promis que les officiers et missionnaires français seraient protégés sur son territoire, et qu'il faciliterait la communication. »

1. Arch. des aff. étr. : Turquie, années 1806-1810, vol. 211 à 221 ; Turquie, supplément, vol. 24 ; Turquie, Mémoires et Documents, vol. 14 B ; Autriche, années 1806 à 1809, vol. 378 à 381.
2. Lettre d'Andréossy à Talleyrand, 31 janvier. Autriche, vol. 380.
3. Lettre de Sébastiani à Talleyrand, 8 décembre 1806. Turquie, vol. 212.
4. Extrait d'un *Mémoire inédit de Mériage sur Passwan Oglou.* Arch. aff. étr., Turquie, Mém. et Doc., vol. 14.

Mériage pouvait donc espérer qu'il lui serait facile de remplir sa mission; mais, avant d'arriver à son poste, il apprenait une nouvelle qui mettait tout en question, la mort de Passwan Oglou. Quel allait être son successeur? serait-il aussi bien disposé que Passwan? ne fallait-il pas craindre au contraire qu'il cédât aux intrigues des Russes et écartât l'envoyé de l'empereur? Il put en chemin, notamment auprès de l'aga d'Orsowa, recueillir quelques renseignements sur la situation qu'il allait trouver en arrivant à Widin [1].

« Le gouvernement de cette place était en apparence entre les mains d'une espèce de conseil composé du commandant des janissaires, nommé caïmacan ou administrateur provisoire par un firman de la Porte, de Molla Aga Hasnadar, lieutenant du pacha mort, du commandant en second des janissaires, et de Hagi Selim, voïvode ou douanier. Mais Molla est le seul et véritable maître. Passwan en mourant lui a laissé le gouvernement, son fils, ses soldats et son trésor, que l'on dit composé de 14,800 ocres d'argent, chaque ocre pesant 3 livres de France, 7 millions en ducats d'or, 8 ocres de diamants, et une grande quantité de chevaux, armes et munitions de guerre. Cet aga est donc en possession de toute l'étendue du pays soumis à Passwan Oglou, qui comprend toute la Bulgarie jusqu'auprès de Nisch, et le long du Danube, depuis le voisinage d'Orsowa jusqu'auprès de Nicopolis. »

Aussi, à son arrivée à Widin le 20 février, le colonel Mériage envoya-t-il son drogman, M. d'Hanum, chez ce personnage. Rendez-vous lui fut assigné pour le lendemain.

« Je le trouvai, écrit-il, environné du conseil. Le caïmacan occupait la place d'honneur, mais Molla Aga était à droite; et les autres me firent connaître qu'il était le chef. Je lui remis donc la lettre du général Andréossy pour Passwan Oglou. Cette lettre expliquant l'objet de ma mission, Molla me dit qu'on pouvait compter sur son zèle, qu'il rendrait tous les services qui dépendraient de lui, comme l'aurait fait Passwan Oglou, mais qu'il désirait que Sa Majesté en fût instruite afin qu'elle voulût bien en rendre témoignage au Grand Seigneur. Il répéta trois fois cette phrase, disant à mon drogman de me la rendre. Il s'étendit ensuite en questions sur Sa Majesté, ainsi que tous les chefs turcs que j'ai vus. »

Quelque favorable que fût cette première entrevue, elle ne pouvait cependant dissiper toutes les inquiétudes de l'adjudant-commandant. Il avait remarqué, en entrant à Widin, le mouvement extraordinaire qui animait la ville. Elle était encombrée de soldats. Une quantité d'ouvriers et de paysans, requis dans les villages voisins, étaient

1. Pour tout le récit suivant, voir les lettres de Mériage des 22, 26 fév., 9, 15 et 20 mars.

occupés à mettre les fortifications en état et à enceindre les faubourgs d'un fossé. La place et le palais de l'aga étaient remplis d'hommes à pied et à cheval. Les habitants grecs et bulgares étaient dans l'anxiété. Tous ces préparatifs paraissaient plutôt dirigés contre la Porte que contre la Russie. L'aga le reconnaissait et le déclarait formellement au drogman que lui avait envoyé Mériage pour le sonder sur ses intentions. « Les personnes que vous avez vues avec moi ce matin, lui disait-il, ne sont là que pour figurer. Ce sont des vieillards que je respecte, mais moi seul je commande ici. J'ai administré ce gouvernement depuis quatorze ans sous Passwan Oglou, dont j'avais la confiance; j'ai mérité l'amitié des troupes et du pays; Passwan en mourant m'a laissé le commandement et son fils. Il m'aimait comme son enfant, je l'aimais comme mon père. Mon dévouement à la Porte est entier, je suis disposé à lui en donner des preuves. Mais il me serait trop pénible d'être sacrifié à d'injustes ressentiments. J'espère que le Grand Seigneur aura égard à mes longs services. Sa Majesté l'empereur Napoléon me trouvera toujours empressé à remplir ses désirs. Un étranger ne connaîtrait pas comme moi ce pays, et n'aurait ni la même expérience, ni les mêmes moyens. Je ne crois pas qu'on ose me déplacer, mais, si on l'osait, je ne vous cache pas que les troupes me sont dévouées, et que je repousserais toute entreprise faite contre moi. Ces événements me seraient pénibles dans une circonstance où nous devons réunir nos efforts contre l'ennemi commun. Si l'ambassadeur de France voulait interposer ses bons offices pour moi près de la Porte, je ne doute pas qu'elle écarterait les conseils de l'intrigue qui cherche à élever de nouveaux troubles en empêchant ma nomination. »

Il était donc démontré à l'adjudant-commandant qu'en ce moment Widin était véritablement en état de défense contre la Porte, et que si la résolution du Divan n'était point conforme aux désirs de Molla, ce chef était déterminé à se soutenir par la force des armes ainsi que l'avait fait son prédécesseur. Et il le pouvait facilement.

Il avait pour lui toutes les troupes, particulièrement les Arnautes et les janissaires. Toutefois, parmi ces derniers, il y avait quelque division d'opinion; les uns voulant voir nommer leur chef que la Porte avait déjà par un firman investi du titre de caïmacan provisoire; d'autres, ainsi que les habitants bulgares, ayant envie de rentrer sous la domination ottomane. On comprend ce désir des Bulgares quand on sait de quelles misères horribles ils ont été victimes pendant le gouvernement de Passwan[1]. Pillés et massacrés par ses gardes,

1. V. les *Mémoires de l'évêque bulgare Sofroni,* pub. par M. Léger (Bulgarie, Cerf, 1885).

les Kirsales, constamment désolés par ses luttes contre les Serbes, les hospodars ou la Porte, ils craignaient de voir ces scènes se renouveler sous son successeur. Mais ces velléités de résistance étaient vite abattues par Molla, devant l'autorité et la force duquel tout fléchissait. C'est ainsi qu'il força à la fuite le chef des Arnautes, Nemisch Aga, qui, peu après l'arrivée de Mériage, avait tenté de s'emparer de la veuve de Passwan et du commandement.

Molla avait dans la place même 7 à 8,000 hommes. Il pouvait y appeler de Kladowa, où il l'avait placé pour observer les mouvements des Serbes, son lieutenant, Kursanli Ali, l'ancien défenseur de Belgrade. Avec les troupes de Kursanli et ce qui restait de soldats répandus dans le pays, les forces de l'aga s'élevaient à 25 ou 30,000 hommes. L'arsenal était bien garni, l'artillerie fort nombreuse, les approches de la ville protégées sur le Danube même par quinze petites canonnières. Pour empêcher toutes ces forces de se tourner contre la Porte, Mériage accueillit avec empressement les ouvertures que l'aga lui avait faites : « Persuadé que Sa Majesté verrait avec déplaisir la guerre civile naître sur ce point important, j'ai fait répondre à l'aga que, d'après la confiance qu'il me manifestait et ses bonnes intentions pour le service de la cause commune, j'allais faire part de ses désirs au général Sébastiani. »

Cette démarche de l'adjudant-commandant lui attira l'amitié de l'aga, qui s'empressa de l'en remercier dans une conférence particulière qu'il eut avec lui quelques jours après. Molla croyait au succès de cette entremise et, pour le hâter, il avait mandé à son député ou homme d'affaires à Constantinople d'aller de sa part chez le général Sébastiani. Il répétait à Mériage qu'il était tout disposé à bien servir la Porte; mais qu'il était déterminé à faire couper la tête de quiconque viendrait pour la lui couper et le remplacer. Il promettait de payer régulièrement le tribut, de donner à la Porte 1 million aussitôt après sa nomination, et de mettre 6,000 hommes de bonnes troupes à sa disposition. Il continuait à montrer les meilleures intentions, recevait avec dignité un capigi-bachi, qui venait de la part du sultan prendre connaissance de la succession de Passwan Oglou; envoyait au-devant de lui pour rendre hommage à la Porte 1,200 hommes de cavalerie et une voiture à quatre chevaux; mais il était évident que le capigi-bachi, comme le caïmacan, ne serait là que pour figurer. L'aga se tenait donc sur la plus grande réserve; il ne se révoltait pas encore, attendant pour prendre un parti le résultat des réflexions du Divan; mais jusqu'à sa nomination tout était paralysé : il était trop occupé de ses intérêts personnels pour songer à la défense des frontières de l'empire.

La situation, heureusement, n'était pas encore grave, et l'inaction des troupes du pachalik de Widin n'avait pas d'inconvénient à ce moment.

Les Serbes ne faisaient aucune tentative pour se rapprocher du Danube; du reste Kursanli Ali les surveillait depuis Kladowa. Quant aux Russes, ils restaient derrière l'Argis et l'Aluta. Toute la partie de la Valachie comprise entre l'Aluta et le Danube était absolument libre. Ce pays, dont Crajowa était la principale ville, avait été autrefois rendu tributaire par Passwan Oglou; Molla le possédait à son tour et promettait après sa réconciliation avec la Porte d'en laisser la jouissance au prince Suzzo. Mériage s'empressa de profiter des bonnes dispositions de l'aga en faveur de l'ancien hospodar de Valachie. Il importait en effet d'appuyer ce prince, qui était toujours resté soumis à l'influence française et qui la servait utilement dans la vallée du Danube. Il avait été victime des fluctuations de la politique ottomane à l'égard de la Russie. La Porte l'avait nommé en Valachie, l'en avait bientôt après chassé; elle voulait maintenant l'y replacer, mais elle n'avait pu lui donner qu'un vain titre. Son rival, Ipsilanti, sous la protection des troupes russes gouvernait les deux principautés de Moldavie et de Valachie. Suzzo cherchait à ressaisir sa province; il ne quittait pas les bords du Danube. Résidant à Sistow, mais visitant les pachas voisins, entretenant auprès d'eux des agents, il tentait de les intéresser à sa cause et de les unir contre les Russes. En même temps il intriguait dans la principauté même, où beaucoup de boïars lui étaient restés fidèles; il y faisait passer des proclamations adressées au peuple valaque pour l'inviter à concourir de tous ses moyens à approvisionner les villes turques des bords du Danube, et à ne pas reconnaître le prince Ipsilanti comme hospodar légitime [1], ce qui faisait dire au consul anglais de Bucharest, Summerer : « C'est un véritable galimatias que l'histoire de tous ces princes en ce moment. » Pour assurer l'autorité de Suzzo sur la portion de la petite Valachie que Molla consentait à lui céder, Mériage obtint, à force d'instances, que l'aga y fit passer quelques troupes. 600 hommes de cavalerie, bientôt portés à 1,200 occupèrent le pays, installèrent à Crajowa, comme caïmacan ou gouverneur, George Suzzo, l'oncle du prince, et firent reconnaître un autre de ses agents à Calafate. George Suzzo devait chercher à se faire un parti et grouper autour de lui tous les boïars ennemis d'Ipsilanti et des Russes.

Pendant que l'adjudant-commandant obtenait de l'aga ces mesures en faveur d'un ami de la France, Sébastiani agissait à Constantinople,

1. Lettre de J. Summerer à Arbuthnot, prise sur un Tartare. Turquie, vol. 213.

car les rapports de Mériage lui avaient fait comprendre qu'il valait mieux faire de l'aga de Widin une créature de l'ambassadeur de France qu'un rebelle auquel la Porte finirait par céder. Il réussit à vaincre dans le Divan le parti opposé à Molla, fit casser la nomination déjà faite de Hurschid, pacha de Nisch, au gouvernement de Widin [1], et obtint comme première satisfaction pour Molla le grade de nazir ou administrateur des impôts. Cet événement, annoncé à l'aga le 9 mars, terminait son rôle de rebelle et lui donnait une autorité légitime. Les janissaires tiraient le canon en réjouissance, et le nazir envoyait remercier Mériage en lui faisant part de son espérance que la haute protection de l'ambassadeur le ferait bientôt nommer gouverneur et pacha. Il promettait de faire tout pour mériter l'approbation de l'empereur, et voulait que ses services allassent à sa connaissance [2].

Cette heureuse intervention de Sébastiani dans les affaires intérieures de la Porte fut apprise avec plaisir par l'empereur qui en faisait féliciter l'ambassadeur par une lettre datée de Varsovie le 5 avril 1807. Le même jour, Talleyrand écrivait à Mériage : « Vous êtes parfaitement entré dans les vues de Sa Majesté en cherchant à faire confirmer Molla Aga dans le gouvernement de Widin. C'était le plus sûr moyen de prévenir dans le pays de nouveaux troubles et de faire tourner contre l'ennemi les forces dont Molla Aga peut disposer. Cherchez à maintenir la bonne intelligence entre lui et Mustapha Pacha, et excitez-le surtout à prévenir la réunion des Serviens avec les Russes. Sa Majesté lui saura gré de la bonne et loyale conduite qu'il aura eue; elle ne lui demande que d'être fidèle à la Porte et de marcher franchement contre l'ennemi. Vous pouvez à ce prix assurer Molla Aga de la protection de Sa Majesté et lui offrir armes, poudres, tout ce dont elle pourra disposer. Faites connaître les besoins et la situation de ce gouverneur au général Marmont, et continuez de donner au général Sébastiani toutes les nouvelles, tous les renseignements propres à l'intéresser... Widin est devenu un poste très important comme point militaire et comme centre d'observation. C'est de vous que j'attends les nouvelles les plus promptes et les plus positives de tous les événements qui auront lieu sur tout le cours du Danube... »

Quelques jours après, par une lettre du 14 avril, Talleyrand confirmait ces instructions et renouvelait à l'adjudant-commandant ses félicitations. « Sa Majesté, lui écrivait-il, est satisfaite du zèle et du bon esprit qu'on remarque dans vos dépêches. Je ne doute pas que vous

1. Lettre de Mériage du 15 mars 1807.
2. Lettre de Mériage du 20 mars.

trouviez un nouvel encouragement dans cette assurance que je vous donne de l'approbation de Sa Majesté. »

IV

Tandis que Molla tient les Serbes en respect et assure la liberté des communications par Orsowa, Mériage prépare les esprits à l'arrivée des Français. — Conduite équivoque de Mustapha Baraïctar. — L'arrivée du grand-vizir, les efforts de Mériage et de Suzzo raniment son zèle. — Action commune des pachas contre la Russie. — La Porte refuse les troupes que lui offre la France.

L'heureuse issue des démarches de Mériage et les encouragements du Gouvernement français arrivaient à point pour exciter l'aga à tenir ses promesses. Il lui fallait agir maintenant, car les Serbes [1], ayant mis à profit l'inaction qui avait suivi chez les Turcs la mort de Passwan, s'étaient organisés derrière les montagnes qui ferment leur frontière parallèlement au Danube, et marchaient vers le fleuve en deux colonnes. L'une, commandée par un nommé Pétro, s'était portée sur la rive droite entre les sources du Timok et Nisch, coupant la communication de Widin avec cette ville, et avait assiégé la petite place de Belgrateska. L'autre, sous les ordres de Melenko, un de leurs meilleurs chefs, s'était dirigée vers Negotin. Quelques partis serbes parvenaient jusqu'au fleuve et gênaient les communications. Ils avaient manqué prendre un officier de l'état-major du général Marmont qui revenait de Roustchouk et un officier polonais qui venait de Constantinople avec des dépêches pour Talleyrand. Mais ces deux officiers avaient réussi à passer sur la rive gauche et avaient pu continuer leur route [2].

Molla résista avec vigueur à l'attaque des Serbes. Un de ses lieutenants, Baraïctar, battit Melenko; un autre, Ibrahim, après trois combats opiniâtres, dégagea Belgrateska et obligea Pétro à battre en

1. Lettre de Mériage du 23 avril.

2. C'est à ce moment que le baron Senft de Pilsach, ministre prussien, ayant dû séjourner à Widin en attendant que les communications fussent plus sûres, fut reçu par l'adjudant-commandant et eut avec lui quelques conversations sur la politique de son gouvernement. La reproduction de cet entretien dans le *Moniteur* causa au ministre prussien une vive irritation qui se traduisit par des lettres injurieuses à Andréossy et à Mériage. Mais, devant la fermeté de l'ambassadeur qui couvrait son secrétaire, M. de Senft dut cesser ses réclamations. Pour toute cette affaire; voir le *Moniteur*, n° 159, année 1807, et Aff. étr., Autriche, vol. 380 : lettres de Senft à Mériage, 12 avril, et d'Andréossy au ministre, 23 août.

retraite. Différentes escarmouches eurent encore lieu entre les Turcs et les Serbes, mais ces derniers durent définitivement céder et, dans les premiers jours de mai, la communication avec Orsowa était de nouveau parfaitement libre. Pour l'assurer plus complètement encore, Molla établit son camp à Negotin en avant de Widin. C'est là que les différents chefs de bandes qui infestaient la Bulgarie et la Roumélie, attirés par le bruit de ses victoires, venaient le rejoindre. Un des premiers fut le fameux brigand Delli Cadri, qui amenait avec lui 2,500 personnes, dont 500 femmes et 1,500 combattants au plus.

Ce fut pendant cette lutte contre les Serbes que Molla reçut de la Porte le firman qui le nommait enfin pacha à trois queues, ce qui lui donnait le rang de vizir. Molla prit alors le nom d'Hydris Pacha [1].

Tandis que le pacha combattait ainsi les Serbes et réussissait à les éloigner du Danube, le colonel Mériage, qui dès le premier jour avait compris quel secours apporterait au sultan ce corps d'armée que l'empereur songeait à porter sur le Danube, préparait les esprits à son arrivée [2]. Le pacha de Widin avait trop d'obligations envers la France pour ne pas être disposé à lui rendre service ; il assura Mériage de son bon vouloir et déclara qu'il attendait nos troupes avec impatience (24 avril). Déjà les pachas de Nisch et de Trawnick avaient donné la même assurance aux capitaines Bigeix et Leclerc, que Marmont leur avait envoyés [3].

Il fallait encore connaître les dispositions du pacha de Roustchouck, Mustapha Baraïctar, qui gouvernait un territoire étendu et très exposé aux attaques des Russes. C'était à ses troupes que Mériage aurait voulu unir celles de Molla pour les opposer à l'ennemi commun et en faire une base solide pour le corps français qu'il attendait (lettre du 9 mars). Mais la conduite de ce personnage était équivoque. Il était trop voisin du pacha de Widin pour être en bonnes relations avec lui. Leurs intérêts se froissaient souvent, et il fallait que Mériage, selon la recommandation de M. de Talleyrand, employât toute son influence et celle du prince Suzzo pour empêcher quelque conflit d'éclater. Il n'était pas en meilleurs termes avec le sultan. Aussi ignorait-on quelle réception il ménageait au chef de bataillon Charroy-Bailleul, que Marmont lui avait envoyé.

« Son inactivité, écrivait Mériage, a fait remarquer qu'il avait été fort lié avec le prince Ipsilanti, lequel tenait près de lui un agent nommé Boghos, homme adroit qu'on dit encore à Roustchouk. Les

1. Lettre de Mériage du 24 avril.
2. Andréossy à l'empereur, 1er avril 1807.
3. Général Vignolles à Berthier. Sign. 10 mars 1807. (Arch. guerre. Prov. illyriennes.)

Turcs de Widin font, à cet égard, des observations sur la possibilité d'une intelligence qui paralyserait leurs efforts sur le Danube [1]. » Ces craintes n'étaient que trop fondées. Malgré les remontrances du prince Suzzo et la présence près du pacha de M. Lamarre, consul de France, et de M. de Coigny, envoyé par Sébastiani pour stimuler son zèle, il reçut fort mal M. Charroy-Bailleul [2], et repoussa les offres de la France. Les troupes qu'elle voulait faire passer sur le Danube l'effrayaient; il déclarait qu'il n'avait besoin de personne pour chasser les Russes, qu'il avait plus de troupes qu'il ne lui en fallait, et que la Porte elle-même ne lui ferait pas accepter un secours dont il n'avait pas besoin (lettre de M. Lamarre, 26 mars [3]). En présence des dispositions hostiles du gouverneur de Roustchouck, M. Lamarre crut que son devoir et sa dignité l'obligeaient à quitter cette ville, et il se retira près du prince Suzzo à Sistow, au moment même où l'empereur, ignorant ce brusque revirement du pacha, lui faisait écrire une lettre destinée à l'encourager. « J'attends, disait l'Empereur, le 5 avril, son arrivée à Jassy et au delà du Pruth pour me porter à sa rencontre. » M. Lamarre reçut cette lettre à Sistow; mais il crut devoir différer pendant quelque temps d'en faire usage. « Il ne faut pas que les encouragements et les félicitations donnés par notre auguste souverain puissent porter à faux. Je doute fort que la Porte soit contente de la conduite qu'a tenue Mustapha Pacha depuis quatre mois. Il vit entouré de conseillers détestables, et je le regarde, quant à moi, comme rebelle *in petto* [4]. » (Lettre du 3 mai.)

Le bruit courait, effet, en Turquie, que le pacha trahissait le sultan. « Chaque jour, écrivait Mériage le 20 mai, j'apprends quelque particularité nouvelle qui semble confirmer les soupçons que la conduite de Mustapha a fait naître. Les Turcs pensent généralement ici qu'il a fait un arrangement particulier avec les Russes. Le kiaya-bey du pacha de Widin, commandant en son absence, a fait appeler mon drogman hier pour me faire part de cette confidence. Le séjour des agents de Morouzi et d'Ipsilanti à Roustchouck indiquait cette intrigue. Mustapha, au lieu de marcher sur Bucharest, n'a laissé que 5,000 hommes à Giurgewo et a envoyé le reste de ses troupes contre Philippopoli, ville de son commandement, qui refuse de lui obéir. La conduite de ce pacha lui a ôté la confiance de ses troupes; 600 hommes de cavalerie viennent de déserter Roustchouck pour joindre le camp

1. Lettre de Mériage du 20 mars.
2. Rapport du chef de bataillon Charroy au maréchal Berthier, 26 avril 1807 (Arch. guerre. Prov. illyr.).
3. Turquie, vol. 213.
4. Turquie, vol. 214.

d'Hydris Pacha. Ils sont conduits par un ancien officier de Passwan, nommé Labsali Nemisch Aga. »

On n'avait pas pourtant perdu tout espoir de ramener ce pacha à la bonne cause. Comme l'intérêt était son seul mobile, Mériage pensait que son zèle renaîtrait dès qu'il verrait la retraite des Russes certaine; et il comptait beaucoup sur l'arrivée prochaine du grand vizir pour donner au prince Suzzo l'ascendant qui lui manquait et rendre à Mustapha son activité. L'armée ottomane, qui s'était formée aux environs d'Andrinople, se mit en effet en marche vers le Danube dans les premiers jours du mois de mai. Dès qu'on connut son approche, le prince Suzzo partit de Sistow pour Roustchouck, où se rendit en même temps le prince Hangerli (lettre du 12 mai). Ils allaient tenter un dernier effort pour détruire les menées d'Ipsilanti et déterminer le pacha à reprendre l'offensive. Mis au courant de cette démarche, Mériage écrivit au prince Suzzo. Il l'engagea à employer toute son influence pour donner au pacha de Roustchouck une direction qui fût plus d'accord avec le zèle qu'il avait montré dans le commencement, et il demanda en même temps à Hydris de faire aussi pour cela quelques démarches, quelque mauvaise opinion qu'il eût de Mustapha. A cette pression des princes s'en ajouta une autre plus décisive : le grand vizir appela à Schiumla le pacha pour se concerter avec lui sur les opérations. Tous ces efforts eurent le succès qu'on en espérait. Mustapha reconnut qu'on l'avait égaré ; il promit de marcher à la tête de ses troupes et rappela celles qu'il avait envoyées contre Philippopoli (lettre du 1er juin). Il abandonna ses intrigues avec les Russes, et chargea son lieutenant Pehlivan, l'aga d'Ismaïl, de répondre d'après les instructions suivantes, que nous croyons devoir citer [1], à la lettre que le général Michelson lui avait envoyée de Bucharest le 9 mai, pour l'attirer dans son alliance.

« *Mustapha Pacha à son intendant et commandant d'Ismaïl, Pehlivan Aga,*

25 mai/6 juin 1807.

« J'ai reçu ta lettre; j'y ai vu que, d'après la démarche que le géné-
« ral Michelson t'a faite, tu lui as envoyé un de tes officiers de confiance,
« et que ledit général promet, en vertu de l'autorisation de sa Cour,
« de rendre tous les pays qu'il a envahis appartenant à la S. Porte,
« et il t'invite en même temps à intercéder auprès de la S. Porte,
« conjointement avec moi, pour la déterminer à accepter la paix,
« sous condition que sa Cour travaillera aussi à un accommodement

1. Copie jointe à une lettre de Mériage du 13 juillet. Autriche, vol. 380.

« avec l'Angleterre et à renouveler les anciens traités, et que tu lui as « répondu là-dessus, que tu ne peux pas accepter de semblables pro- « positions, qu'elles ne sont pas de ta compétence, et que ce n'est que « moi qui, étant ton chef, peux me mêler de pareilles affaires. J'ap- « prouve ta sage réponse. Je t'autorise, aussitôt que tu recevras ma « présente, de répondre audit général dans ce sens-ci. Pendant tout « le temps que la S. Porte était l'amie et l'alliée de la Russie, elle se « faisait un devoir scrupuleux d'éviter tout ce qui pouvait troubler « cette amitié. La Russie, au contraire, usant de fraude et employant « tous les moyens de corruption, envahit les pays appartenant à la « S. Porte, et s'empara de nos forteresses en publiant partout, pour « nous endormir, qu'elle n'agissait ainsi que du consentement de la « S. Porte, sans aucun projet hostile contre elle. Mais quand l'expé- « rience a fait voir aux Russes que ces fausses proclamations ne pro- « duisaient pas l'effet qu'ils en attendaient, ils changèrent de langage « en répandant partout qu'ils ne sont venus du consentement de la « S. Porte seulement pour réduire et exterminer Mustapha Baraïctar « et Pehlivan Aga. Une telle conduite est certainement contraire au « droit des gens, et les nations civilisées la regarderont comme atroce.

« Nonobstant je ne fais point de difficulté à me prêter aux propo- « sitions d'une paix avec la Russie, si celle-ci consent à restituer « à la S. Porte la Crimée, avec les mêmes droits de souveraineté « qu'elle exerçait autrefois sur cette presqu'île....., sinon quand nous « serons de l'autre côté du Dniester nous réfléchirons sur ce que nous « devons faire. C'est la réponse que tu peux donner de ma part à « Michelson. Par conséquent, tu suivras mes instructions, tu tireras « copie de la présente et, en y apposant ton cachet, tu la lui « enverras. »

Par une lettre du 9 juin, Mustapha annonça lui-même ses bonnes dispositions au colonel Mériage, qui s'empressa de l'en féliciter, suivant en cela les conseils du prince Suzzo : « S'insinuer dans l'esprit de ce pacha, se l'attacher par des procédés officieux, gagner sa confiance, c'est atteindre le but de votre mission. Il me paraît que cette occasion vous offre des facilités à cultiver son amitié, qui est de quelque poids dans les circonstances présentes [1]. »

Tous les pachas étaient donc maintenant groupés autour du sultan, et leur union contre l'ennemi commun excitait en Turquie les plus vives espérances. Malheureusement la Porte ne voulait plus accepter ces troupes françaises qui lui étaient offertes et qui auraient si utilement secondé ses efforts. Le caractère défiant des Turcs, leur orgueil

1. Suzzo à Mériage, 10 juin 1807. Turquie, vol. 214.

national et leurs sentiments religieux s'opposaient à l'entrée sur leur territoire de ce secours étranger. Ils y voyaient plus de dangers que d'avantages, et le prince Suzzo était forcé d'en avertir le colonel Mériage. « Quant à l'entrée du corps d'armée sous les ordres du général Marmont sur le territoire de l'empire ottoman, il est vrai que telle a été d'abord la volonté prononcée de Sa Hautesse et de son Conseil. J'ai eu le plaisir alors par une lettre [1] de vous prévenir que les ordres étaient presque sur le point d'être expédiés en conséquence. Mais après une mûre délibération, le gouvernement s'est aperçu qu'une semblable mesure présentait des difficultés insurmontables, plus faciles à concevoir qu'à exprimer, et je pense que ce projet restera sans exécution » (29 mai).

Il était fâcheux que la Turquie refusât cet appui, mais l'influence française ne s'en faisait pas moins sentir dans son armée. Le capitaine Boutin [2], d'après les instructions de Sébastiani, préparait et surveillait les plans de l'état-major ottoman.

V

Le général Issaëw envahit la petite Valachie et attaque l'île d'Ostrow. — Il est repoussé. — Rôle de Mériage. — Widin menacée par les Serbes et les Russes. — Inaction des Turcs. — Jonction d'Issaëw et de Kara George. — Molla leur résiste. — Le traité de Tilsitt arrête les hostilités. — Mériage négocie une suspension d'armes. — Difficulté au sujet des Serbes.

La grande armée turque s'organisait avec ardeur tout le long du Danube, et Mériage attendait avec impatience qu'elle se mît en marche, car son entrée dans les principautés devait sauver Widin, dont la position était devenue difficile. En effet, dans les derniers jours du mois de mai, une colonne russe et valaque avait pénétré dans la petite Valachie. Après avoir établi à Crajowa le boïar Sambulcaci comme caïmacan du prince Ipsilanti, elle s'était dirigée vers l'île d'Ostrow, sous la conduite du général Issaëw, escorté des deux boïars Czerniza et Avledujano. Arrivée dans la nuit du 27 mai devant le village d'Iswor, en face de Proava, elle en avait chassé 600 Arnautes qui s'étaient réfugiés à Calafate. L'ennemi était donc maître de la petite Valachie et de toute la rive gauche du Danube, jusque vis-à-vis d'Orsowa.

1. Lettre de Suzzo à Mériage, 15 avril. Turquie, vol. 213, et lettre de Sébastiani à Marmont, 31 mars 1807 (*Mémoires de Marmont*), t. III, p. 99.
2. Lettre de Mériage. Lettre de Boutin à Talleyrand, 5 juin 1807. Turquie, vol. 214.

Dès que Mériage en eut connaissance (lettre du 1er juin), il se rendit au camp du pacha et de là sur le Danube à Proava et à Palanka pour y organiser les moyens de défense. Il s'occupa surtout à protéger l'île d'Ostrow, dont la possession était si importante pour les Turcs : car elle leur permettait de couper absolument la communication des Russes avec les Serbes. Il y fit établir par le capitaine-adjoint Bigeix, alors de passage à Widin, plusieurs batteries protégées par des chaloupes canonnières.

Grâce au zèle de ces deux officiers, les Russes furent repoussés dans les deux attaques qu'ils dirigèrent contre l'île et durent se retirer vers Rimnick [1].

La communication avec Orsowa était établie, mais la situation de Widin n'en restait pas moins grave. Hydris Pacha, il est vrai, tenait toujours les Serbes en respect, mais ils s'étaient depuis peu beaucoup accrus en force. L'insurrection, en s'étendant du côté de la Bosnie, avait laissé à Kara George la disposition de tous ses moyens du côté du Timok. Il y avait réuni de 15 à 20,000 hommes dont il avait pris lui-même le commandement. Des partis serbes s'avançaient de tous côtés dans les campagnes, et il était à craindre que les habitants grecs et bulgares ne se joignissent à eux. Si on continuait à laisser peser sur Molla tout le fardeau de cette guerre, il paraissait difficile qu'il pût conserver ses avantages. La Porte ne lui envoyant aucun secours malgré les lettres pressantes de Mériage au grand vizir, à Suzzo et à Sébastiani, il avait dû enrôler toutes les bandes de brigands qui infestaient la Roumélie [2]; malgré cela, il n'avait guère plus de 8,000 hom-

1. Voir les lettres de Mériage du 1er juin (Turquie, vol. 214) et du 5 juin (Turquie, supplément, vol. 24); et le *Moniteur*, n° du 6 juillet 1807.

2. Une lettre de Mériage, 16 juin, donne le tableau de la composition de cette curieuse armée.

Composition des troupes aux ordres d'Hydris Pacha de Widin au camp contre les Serviens.

Troupes du gouvernement de Widin	3,000	hommes.
Bandes aux ordres d'Eip Aga, et qui se battirent à Philippopoli contre les troupes de Mustapha Pacha	1,500	—
Bandes de voleurs aux ordres de Uruschan Aga	1,000	—
Bandes de voleurs aux ordres de Delli Cadri	1,500	—
Bandes de Delli Bachi	300	—
Bande de voleurs arnautes aux ordres de Porischi Alij	200	—
Soldats de Kursanli Ali, chef des Kirsales, qui a défendu Belgrade, anciens voleurs et rebelles	400	—
Troupes de Jussup Aga de Plewna, ancien officier de Passwan Oglou	600	—
Diverses bandes particulières de voleurs enrôlés, environ	500	—
Total de l'armée de Widin	10,000	—
On attend Carafier, ancien chef de brigands, avec	4,000	—
et le fils d'Ismaïl, avec	5,000	—
mais leur arrivée est encore incertaine.		

mes effectifs, et presque tout en cavalerie, tandis que les Serbes combattaient surtout à pied, ce qui leur assurait la supériorité dans les montagnes et les pays boisés qui bordent le Danube.

Au danger présenté par l'attitude menaçante des Serbes, il fallait ajouter la crainte de voir d'un jour à l'autre reparaître la colonne d'Issaëw; aussi Mériage pressait-il le grand vizir de mettre à exécution le plan de campagne que ses conseils et ceux du général Sébastiani avaient préparé. Il était fort bien combiné; le général comte de Langeron, qui commandait un corps d'armée russe, l'avoue lui-même et remarque que « si, au lieu de rester à Silistrie, le grand vizir eût marché sur Slobozie et sur Buséo, en faisant avancer Mustapha Baraïctar sur Bucharest, comme le projet en avait été donné à l'un et à l'autre par les Français et surtout par l'adjudant-commandant Mériage, le général Miloradowitch aurait été forcé de se réfugier en Transylvanie et Issaëw de passer en Serbie ou en Autriche [1]. » Les Russes avaient un instant redouté cette éventualité. Abandonnant à ses propres ressources la colonne d'Issaëw, le général Michelson avait fait commencer l'évacuation de Bucharest [2], et trois boïars étaient venus au camp de Mustapha stipuler des arrangements relatifs à la capitulation de cette ville et à la sûreté de ses habitants [3]. A ce moment, le prince Suzzo pouvait, sans trop d'exagération, écrire à Mériage : « On est fondé à croire que les Russes ne pourront pas se soutenir et seront obligés ou d'évacuer cette capitale ou d'avoir sur les bras des forces supérieures dont ils seront écrasés. C'est alors que j'espère vous recevoir à Bucharest, où je vous exprimerai personnellement mes sentiments de reconnaissance pour vos vœux relatifs à cet heureux événement [4]. »

Mais les armées turques avaient à peine passé le Danube, qu'un événement imprévu venait paralyser leurs mouvements. Une révolution avait éclaté à Constantinople [5]. Et tandis que Mériage espérait toujours recevoir la nouvelle de la prise de Bucharest et attendait l'arrivée du corps qui devait tourner Issaëw et sauver Widin, une partie de l'armée turque restait inactive, et celle qui était un peu avancée en Valachie était battue et repoussée en quelques jours par le général Miloradowitch [6].

Issaëw, alors rassuré sur sa ligne de retraite, se remettait en

1. *Mém. inéd. du comte de Langeron.* Arch. aff. étr., Russie, vol. 23.
2. V. Juchereau de St-Denis. *Histoire de l'empire ottoman,* t. II, p. 202.
3. Lettre de Mériage, du 16 juin.
4. Suzzo à Mériage, 29 mai (Turquie, supplément, vol. 24).
5. V. Juchereau de St-Denis, t. II, p. 195 et s.
6. V. Langeron (*Mém. inéd.*).

marche vers l'île d'Ostrow pour donner la main à Kara George. « Sa division, écrivait Mériage, qui la visita plus tard, réunissait tous les éléments qu'on avait cru propres à opérer l'insurrection des sujets grecs. Plusieurs boïars valaques le suivaient. Il avait à sa disposition les bandes levées par le prince Ipsilanti, et un corps de 3 à 400 Grecs pris parmi ceux qui peuplent actuellement les colonies russes de la mer Noire [1]. La cour de Pétersbourg leur avait donné l'ordre de joindre l'armée du général Michelson sous le nom de troupes de Macédoine. »

Les Turcs ne s'attendant pas à ce brusque retour de la colonne russe, il fut facile à Issaëw, après une marche rapide, de surprendre l'île d'Ostrow. Il passa le fleuve et se réunit le 29 juin aux Serbes postés à Palanka, en face de l'extrémité supérieure de l'île. La jonction était opérée et la communication avec Orsowa absolument coupée pour les Turcs. « Tel est, s'écriait Mériage découragé, le résultat de l'inactivité de l'armée ottomane, qui n'a fait aucun mouvement et a laissé l'ennemi arriver dans la petite Valachie, alors qu'il était si aisé de l'en éloigner » (22 juin). Il écrivait aussitôt à Sébastiani pour réclamer des secours, et faisait craindre que les places de Kladowa et d'Orsowa ne fussent bientôt enlevées.

Issaëw en effet n'avait pas perdu de temps et, malgré les relations peu cordiales qu'il eut d'abord avec le chef des Serbes [2], qui se plaignait de lui voir si peu de troupes et prétendait que la Russie avait manqué à ses promesses, il avait, dès le 1er juillet, marché contre Hydris Pacha. Il l'attaqua à Stubich, près de Malanitzy [3]. Le camp turc fut emporté après un brillant assaut; le pacha dut se retirer précipitamment à Negotin, où il rallia les fuyards; après diverses escarmouches, il vint à Widin préparer la résistance, et laissa à Kursanli Ali le commandement de Negotin, devant laquelle les Russes mirent le siège. Les Turcs restaient maîtres du pays, de Widin au Timok, et tenaient les quelques postes palissadés qui existaient entre l'Orgoluka et Orsowa. Quant à l'ennemi, il occupait le terrain entre le Timok et l'Orgoluka et l'île d'Ostrow. La situation était donc fort grave, car Negotin ne pouvait résister longtemps; la nouvelle de la paix de Tilsitt vint heureusement sauver cette place.

Une lettre du 22 juillet prévenait Mériage de cet événement, mais les Russes l'avaient appris quelques jours avant lui, et aussitôt M. de Rodofinikin, que le cabinet de Pétersbourg avait envoyé

1. Ces Grecs avaient été, dit Langeron, enrôlés à Odessa par le duc de Richelieu.
2. V. Bogischitch, p. 100, et Langeron, *op. cit.*
3. V. de Kallay, *Geschichte der Serben*, Budapest, 1878, p. 599.

en Serbie pour s'occuper des questions administratives et diplomatiques, chercha à conclure une suspension d'armes en attendant que l'armistice qui devait suivre la paix de Tilsitt fût signé entre la Porte et la Russie. Il demanda une entrevue à Mériage pour en régler les clauses (lettre du 13 août). Mais ayant dû partir pour Belgrade avec Kara George, qu'il quittait le moins possible, il ne put l'attendre. Ce fut donc avec Issaëw que Mériage, arrivé au camp russe, eut à s'entretenir. On tomba d'accord sur toutes les clauses : cessation des hostilités en petite Valachie, liberté de la navigation du Danube pour les marchands, etc.; une seule souleva des difficultés. Issaëw tenait à comprendre dans la suspension d'armes les Serbes, qui avaient combattu avec lui; Hydris n'y voulait point consentir et déclarait qu'il allait agir contre les Serbes si, dans un délai de six jours, ils ne s'étaient séparés des Russes. Mais, soit pour éviter les chances d'un combat, soit pour obéir à des ordres venus de Bucharest, Issaëw leva son camp dans la nuit du 15 août et se retira de l'autre côté de l'île d'Ostrow, tandis que les Serbes retournaient dans leurs montagnes. La séparation des alliés était faite, et l'armistice provisoire eut lieu ainsi que Mériage l'avait arrangé [1]. Aussi fut-on très surpris à Widin quand, quelques jours après, on y reçut le texte de la convention définitive signée à Slobosie le 24 août; un article particulier, dressé d'après les conseils de l'adjudant-commandant Guilleminot [2], portait en effet : « Comme il faut que, conformément à l'armistice signé en date d'aujourd'hui, les hostilités cessent partout, les troupes ottomanes, jusqu'à l'arrivée des plénipotentiaires chargés de traiter de la paix, ne commettront aucun acte d'hostilité dans les environs de Widin et de Fethislan (Kladowa), où il y a des troupes russes réunies aux Serviens [3]. »

Néanmoins le pacha observa fidèlement l'armistice. Il licencia ses bandes de brigands, dont les incursions sur le territoire serbe ou en

1. Lettre de Mériage du 29 août.
2. Rapport de Guilleminot au maréchal Berthier, 4 novembre 1807. Arch. de la guerre.
3. Cette région où le pacha avait ordre de ne plus attaquer les Serbes était une « portion de l'ancienne Servie, connue sous le nom de Kraïna, ou frontière. Son étendue pouvait être de douze lieues en tous sens. Negotin et Kladowa en étaient les chefs-lieux. Avant que Passwan Oglon s'en fût emparé, ce territoire formait un domaine affecté aux filles du Sultan, administré par un agent qui prenait le titre de prince de Kraïna, gérait au nom des sultanes, et avait seul la police, à peu près comme les hospodars en Valachie. Aucun turc ne pouvait y résider. Les habitants étaient nombreux et la culture excellente. Mais la guerre venait de le ravager, et les paysans avaient tous pris parti pour les Serviens. L'ex-prince de Kraïna lui-même, Micho, était au camp devant Negotin. » Lettre de Mériage du 29 août.

Valachie amenaient de perpétuelles réclamations des Russes. En même temps, il récompensait ses lieutenants et surtout Kursanli Alï, auquel il offrait des fêtes magnifiques [1]. Lui-même, pour consolider son autorité, épousait la veuve de Passwan [2], et la Porte, satisfaite de ses services, lui envoyait de riches cadeaux, tandis que Mériage et Andréossy priaient Napoléon de lui adresser aussi quelques présents pour récompenser son zèle [3].

La région était donc entièrement pacifiée, et rien ne paraissait devoir la troubler. Les fréquentes relations des Russes avec les Serbes ne présentaient plus d'inconvénients depuis que la Russie était notre alliée, et Mériage n'avait plus à s'y opposer. Il ne pouvait plus s'occuper des courriers, qui, depuis la paix, avaient repris leur route ordinaire par Bucharest et Roustchouck; aussi pensa-t-il que sa présence n'était plus nécessaire dans cette région et il demanda son rappel.

Par un ordre daté de Fontainebleau le 6 octobre, l'empereur lui enjoignit de rester encore à son poste [4].

VI

Changement de politique de la France après Tilsitt. — Inquiétudes des Turcs. — Mériage les rassure. — Ses relations avec les Russes excitent la défiance. — Tentatives d'assassinat contre Mériage, qui est forcé de chercher un refuge à Crajowa au camp russe.

La paix de Tilsitt venait de changer entièrement le système politique de la France, qui d'ennemie était devenue alliée de la Russie. La Porte avait été la victime de ce revirement, mais elle n'avait pas compris de suite à quel point Napoléon l'avait sacrifiée. Ce ne fut que quand on vit les Russes hiverner en Valachie et s'y installer et qu'on s'aperçut des difficultés que le sultan avait à transformer en paix définitive l'armistice de Slobosie, que les esprits commencèrent à s'inquiéter [5]. Les appréhensions étaient surtout vives sur le Danube, dont les pachas étaient les premiers menacés si la guerre recommençait. Le rôle de Mériage allait être maintenant de dissiper leurs inquiétudes et de leur représenter la paix comme certaine. Mais les bruits les plus

1. Lettre de Mériage du 21 septembre 1807. Turquie, vol. 215.
2. Lettre de Mériage du 14 janvier 1808. Turquie, vol. 216.
3. Andréossy au ministre, 4 juillet 1807 (Aut., 380).
4. Autriche, vol. 380, et corresp. de Napoléon Ier, t. XVI, p. 66.
5. *Hist. des cabinets de l'Europe,* par Armand Lefebvre, t. II, p. 370.

défavorables à la politique française couraient dans l'empire ottoman et venaient contredire les assertions de l'adjudant-commandant. Les stipulations du traité de Tilsitt, exagérées encore par de fausses interprétations, commençaient à se répandre. La première nouvelle en fut apportée à Widin, lorsqu'au mois de novembre le ministre Emini Effendi y passa en se rendant de Paris à Constantinople. « Ses drogmans débitèrent des propos inquiétants pour les Turcs, d'où il résulterait que la Valachie et la Moldavie resteraient entre les mains de la Russie. Les agents des princes Suzzo et Callimachi, auxquels ils ont dit ces nouvelles, sont venus me témoigner leurs inquiétudes. Je les ai rassurés en leur observant la parfaite ignorance de ces drogmans sur les résultats des négociations politiques et sur les intentions de Sa Majesté (lettre du 16 novembre) [1]. Peu de temps après, Mériage « apprit qu'un individu, nommé Mezertietz (lettre du 25 février 1808) [2], se disant médecin, mais qu'on soupçonnait être un émissaire anglais, avait déclaré en passant à Widin que la paix ne pouvait avoir lieu entre les Turcs et les Russes, que les Français demandaient aux Turcs la Morée, Chypre et Candie, etc., et que ce même personnage avait à Roustchouck, chez le prince Suzzo, tenu des propos identiques, en y ajoutant que Mériage lui avait dit que la Moldavie, la Valachie, la Servie seraient enlevées définitivement à la Porte. »

Ces bruits troublèrent l'adjudant-commandant, l'isolement dans lequel il se trouvait fit qu'il y attacha une grande importance. Depuis quatre mois, en effet, il n'avait reçu aucune lettre du ministre, et maintenant que les courriers ne passaient plus par Widin, rien ne pouvait le renseigner sur la véritable situation des événements. Au mois d'avril heureusement, une dépêche du ministre (18 mars) [3] vint lui fournir les moyens de rassurer les Turcs et, en même temps, lui donner quelques instructions. « Je désire que vous joigniez aux renseignements que vous me donnez sur les pays où vous résidez, quelques notions positives sur l'état actuel de la Servie. Les journaux d'Allemagne en paraissent très occupés, mais on ne peut s'en tenir à leurs nouvelles [4]. Veuillez entrer dans quelques détails sur l'organisation

1. Turquie, vol. 215.
2. Turquie, vol. 216.
3. Turquie, vol. 216.
4. Dans ses lettres, Mériage fait à plusieurs reprises la même remarque.

Lettre du 9 oct. 1807 : « La *Gazette de Francfort* copie les articles de la *Gazette de Presbourg* sur les opérations des Serviens et répand ainsi en Allemagne des nouvelles dépourvues de toute vérité. Si on calcule le nombre de mille Turcs que la *Gazette de Presbourg* fait tuer par les Serviens depuis quelque temps, la Turquie d'Europe doit être dépeuplée. »

Lettre du 20 avril 1808 : « Les gazettes allemandes copient, pour ce qui regarde la Turquie et la Servie, la *Gazette de Presbourg*, où la cour de Vienne autorise

dont paraît s'occuper Czerni George, et sur l'influence que les Russes peuvent avoir sur tout ce qui se fait en Servie. Vos lettres m'annoncent que la suspension d'armes entre les Turcs et les Serviens continue d'être observée. Comme elle est une suite de celle qui subsiste entre les Turcs et les Russes, je présume que les Serviens ne recommenceront pas les hostilités. L'empereur fera du moins en sorte qu'elles ne se renouvellent pas entre la Porte ottomane et la Russie. Ce sera entrer dans ces vues pacifiques que de chercher à maintenir par votre influence la tranquillité et le bon ordre sur les frontières de Servie, afin que de nouvelles voies de fait ne rendent pas plus difficile la conciliation des deux partis. »

Conformément à ces instructions, l'adjudant-commandant, après s'être empressé d'annoncer au Pacha que la France garantissait toujours la paix, fit renouveler partout l'ordre de ne pas agir contre les Serbes [1], puis s'occupa de réunir tous les renseignements qu'il lui fut possible de trouver sur l'organisation de la Serbie et le rôle prépondérant qu'y jouait M. de Rodofinikin. Il envoya sur cette question de nombreux rapports dans l'examen desquels nous ne croyons pas devoir entrer [2].

Cependant la paix ne se faisait toujours pas; Mériage voyait chaque jour l'inquiétude augmenter autour de lui. Le bruit des difficultés que Sébastiani éprouvait dans ses relations avec le Divan parvenait jusque sur le Danube, et l'annonce de son départ y causait les plus vives appréhensions [3]. Tous les pachas cherchaient à se renseigner sur la politique ambiguë de la France; de Janina, de Cérès, arrivaient des courriers à Widin pour consulter l'adjudant-commandant Mériage. Le prince Suzzo lui-même se sentait gagner par la crainte de voir la France l'abandonner, et croyait devoir prévenir Mériage de l'état des esprits, qu'il était mieux que personne en mesure de bien apprécier. « ... Tous ceux qui suivent attentivement les exploits glorieux du grand monarque qui gouverne la France ne peuvent admirer assez ses généreux efforts pour procurer à l'univers une paix durable.

l'insertion, sous la date de Semlin, de nouvelles presque toutes mensongères et qu'on est stupéfait de lire en Turquie, mais qui ont sans doute pour but de donner plus de consistance à l'insurrection des Serviens et plus de déconsidération aux Turcs, qui, certes, n'ont pas besoin que l'on ajoute encore à celle que mérite leur anarchie complète. »

1. Lettre du 20 avril 1808.

2. Mériage acquit ainsi une connaissance assez complète des affaires serbes; aussi, lorsque plus tard un député de Kara George vint offrir au gouvernement français le protectorat sur la nation serbe, fut-il chargé par M. de Champagny de recevoir ses communications et de continuer la négociation entamée.

3. Lettres de Mériage à Andréossy du 10 mai, et de Andréossy au ministre, 10 juin 1808 (Autriche, vol. 381).

Pénétré de cette vérité, je désirerais que tous, pour le bonheur de ce pays, le fussent aussi. Mais l'ignorance et la cabale, de quoi ne sont-elles pas capables? Il y a des hommes assez stupides qui se laissent égarer à un tel point pour ne pas croire cette paix, et telle est pour le moment l'opinion publique » (Roustchouck, 7 juillet).

Cet avertissement augmenta les inquiétudes de Mériage, qui écrivit aussitôt au chargé d'affaires à Constantinople, M. Latour-Maubourg : « L'incertitude où sont les Turcs de ce qui se passe est un danger; il faudrait que la Porte fît connaître que l'alliance de la France a toujours pour elle le même prix » (15 juillet). L'opinion se répandait, en effet, que la Porte se détachait de la France, recherchait l'amitié de l'Angleterre. Les agents de cette puissance et ceux de l'Autriche s'efforçaient de faire pénétrer cette idée dans les esprits; ils représentaient la ruine de l'empire ottoman comme projetée par l'empereur; leurs manœuvres portèrent les défiances populaires au point qu'elles se manifestèrent ouvertement contre les représentants de la France. Ceux-ci furent bientôt exposés à toutes les vexations des Turcs [1].

Les relations de Mériage avec les généraux russes avaient excité dans Widin les plus grandes défiances. Toutes ses actions étaient surveillées, ses dépêches interceptées, son drogman même était un jour arrêté. Mais les Turcs ne se bornaient pas à mettre obstacle à sa correspondance, ils prétendaient faire plus. « On a exposé au pacha que je pourrais, connaissant bien la place, la faire prendre par les Russes nos alliés, dans le cas d'une guerre où nous serions contre les Turcs, et on lui a conseillé en conséquence de prendre un parti qui le mette à l'abri de ce malheur. J'ai été prévenu que ces conseils venaient du beau-frère du pacha lui-même. Cependant celui-ci, soit amitié, soit reconnaissance, m'a toujours continué les mêmes égards, quoiqu'il se montre maintenant plus réservé et moins communicatif. »

Mais la protection du pacha ne fut bientôt plus suffisante. Les chefs subalternes excitaient contre l'officier français les janissaires et les brigands qui remplissaient le pays. Plusieurs coups de pistolet furent tirés contre lui, et plusieurs fois Hydris le fit avertir de ne pas sortir sans une forte garde.

En présence d'une telle situation, Mériage profita d'un moment où tout était tranquille et le calme assuré vers la frontière de Serbie, pour aller à Crajowa faire une visite au général Issaëw (6 novembre). Son but était surtout d'établir par Crajowa, où passaient les courriers, la voie de sa correspondance, et d'envoyer ses papiers à Vienne pour éviter tout accident. Après avoir pris ces mesures de

1. V. Armand Lefebvre, t. III, p. 377.

précaution, il revint à Widin; mais il lui fut impossible d'y séjourner longtemps. Le bruit s'y était répandu « que l'envoyé anglais, M. Adair, avait été reçu à Constantinople, que son palais avait été illuminé, que le chargé d'affaires de France était parti, que l'alliance de la Porte avec les Anglais était conclue. » Le pacha lui conseilla de retourner à Crajowa jusqu'à ce qu'on eût vérifié cette nouvelle.

Mériage laissa à Widin son drogman, d'Hanum, et alla s'installer au quartier général russe, où il attendit avec impatience son rappel, qu'il sollicitait dans toutes ses lettres. Il exposait au ministre que « si l'on croyait quelqu'un nécessaire sur ce point, pour ne pas donner d'inquiétude à ces barbares ombrageux, il serait plus utile pour le service de Sa Majesté de le faire relever par quelqu'un qui ne s'annoncerait pas comme officier, mais comme un agent commercial. Quant à lui, il trouvait insupportable l'insolence de ces barbares, et son dévouement et son amour pour Sa Majesté Impériale avaient seuls pu les lui faire souffrir si longtemps. »

VII

La Porte envoie une ambassade à Jassy. — Son passage à Crajowa. Curieuses conversations de Mériage avec le reïs-effendi et le prince Moruzzi. — Mériage est rappelé. — Son séjour à Bucharest et à Jassy. — Les conférences de Jassy. — Son retour par la Galicie et la Pologne.

Au moment où Mériage venait s'établir à Crajowa, la situation de la Bulgarie était entièrement bouleversée. L'élévation de Mustapha Baraïctar au poste de grand vizir, puis sa brusque chute y avaient porté l'anarchie à son comble. Hydris Pacha s'était d'abord préparé à résister au grand vizir, dont il redoutait la haine, mais son attitude avait empêché le conflit de naître. La mort de Mustapha en amena un autre. En effet, son favori Kussey Effendi, s'étant emparé du pouvoir à Roustchouck, rallia à sa cause la plupart des chefs environnants. D'autres vinrent se ranger sous les ordres d'Hydris, que la Porte avait chargé de réduire le pacha rebelle. La lutte avait déjà commencé entre tous ces chefs.

Cette situation bizarre des frontières de l'empire était un grand danger pour la Porte; elle ne s'en montrait pas cependant inquiète. Elle espérait que si la guerre recommençait, tous ces pachas se rallieraient au sultan et feraient servir à la défense commune les troupes

qu'ils avaient réunies pour leurs intérêts personnels. Elle comptait sur eux pour défendre les places de la frontière, et s'occupait de rassembler une armée aux environs d'Andrinople pour résister en seconde ligne.

Malgré ces dispositions belliqueuses, les négociations pour la paix duraient toujours. Elles venaient même de prendre un caractère plus sérieux, car le sultan s'était décidé à envoyer des plénipotentiaires à Jassy pour y conférer avec ceux de la Russie. Les troubles de la Bulgarie empêchant cette ambassade de passer par Roustchouck, elle dut prendre la voie de Widin et Crajowa, ce qui permit à Mériage de la voir et de s'entretenir avec ses chefs, surtout avec le prince Moruzzi, le drogman de la Porte.

Il nous a laissé un récit intéressant du voyage des plénipotentiaires, que nous allons résumer d'après ses lettres des 2, 16 et 18 février 1809[1].

« Les plénipotentiaires turcs sont arrivés à Widin le 27 janvier. Leur ambassade se compose de :

« 1° Le reïs-effendi, avec une suite de 80 hommes;

« 2° Le beilitzi, personnage ministériel, avec une suite de 35 hommes;

« 3° Un mollah-effendi, qualifié de très savant (membre de l'Ulèma), avec 50 hommes;

« 4° Un secrétaire, avec une suite de 50 écrivains ou domestiques;

« 5° Le drogman Démétrius Moruzzi, avec 15 personnes;

« 6° Le *gellat* (bourreau), avec 20 valets de bourreau;

« En tout 256 personnes et 80 chevaux de selle.

« Les plénipotentiaires, en donnant avis de leur arrivée au général russe commandant en Valachie, lui ont demandé de faire fournir pour leur voyage 12 belles voitures, 9 ordinaires, 39 grands chariots et 39 charrettes. Le général russe, n'ayant reçu aucun ordre, a expédié depuis 10 jours trois courriers à Jassy et fait dire aux plénipotentiaires d'attendre leur retour avant de passer le Danube. Leur séjour à Widin a causé de nouvelles inquiétudes au pacha, qui, craignant que ces ministres n'aient quelques instructions pour lui faire couper la tête, s'est entouré d'une garde de 700 hommes et n'a vu qu'une seule fois le reïs-effendi.

« Cependant les ambassadeurs, impatients d'attendre, prirent le parti d'aller à Crajowa. Issaëw envoya, le 6 février, des officiers pour les engager à patienter encore, mais on les trouva en route, et, le 9, ils arrivèrent à Crajowa. Le même jour ils reçurent la visite du général et du corps d'officiers. Ils rendirent cette visite le lendemain; les boïars valaques n'eurent point la permission de les aller complimenter.

1. Turquie, vol. 218.

« Les ambassadeurs demandaient à continuer leur route. L'officier général russe ne croyait pas pouvoir se dispenser d'attendre les ordres qu'il avait demandés à cet égard. Cependant le 12, le reïs-effendi voulut formellement partir le lendemain lundi 13, prévenant qu'en cas de refus il rétrograderait vers Widin. Le général obtint qu'ils différeraient jusqu'au mardi 14. Le 13 arriva enfin de Jassy le prince Menzikoff, aide de camp du maréchal Prosorowsky; il avait l'ordre d'aller à Widin et au delà pour joindre les ambassadeurs et attendre les officiers supérieurs qui étaient destinés à les accompagner.

« Les plénipotentiaires furent invités à attendre les officiers envoyés au-devant d'eux. Ils parurent le 15. C'étaient le colonel Kitroff, aide de camp de l'empereur, gendre du général en chef Kutusoff, et employé momentanément près de lui à Jassy (le colonel était en mission à Paris lors de la paix de Lunéville, et y resta quelque temps); le colonel Kousnikoff (frère du sénateur Kousnikoff précédemment gouverneur de Pétersbourg, et maintenant président de l'administration des deux provinces de Valachie et de Moldavie); le lieutenant-colonel Ouchakoff. Cinq ou six autres officiers d'état-major les accompagnaient comme subordonnés.

« Le colonel Kitroff était porteur d'une somme de 3,000 ducats pour les dépenses de la route de cette ambassade, l'empereur de Russie ayant affecté 20,000 ducats pour pourvoir à tous les frais de cette mission. Le colonel Kitroff, chargé de la direction de la marche. invita encore les ambassadeurs à un délai de trois jours. Enfin il fut résolu de partir définitivement le 18. »

Le long séjour des plénipotentiaires à Crajowa fut mis à profit par l'adjudant-commandant Mériage, qui put tirer de ses entretiens avec eux des renseignements importants sur la politique de leur gouvernement.

« Le lendemain de l'arrivée de l'ambassade turque, écrit-il, je fis une visite au reïs-effendi; il me connaissait par ma correspondance avec le prince Suzzo, lorsque l'armée ottomane était sur le Danube. Je trouvai chez lui les deux autres ambassadeurs, et le prince Démétrius Moruzzi. Après les premiers compliments, il fut question des victoires de Sa Majesté en Espagne, de son entrée à Madrid. Je savais que le reïs-effendi avait témoigné des doutes sur la vérité des journaux qui en faisaient mention, et qu'il avait reçus à Cérès, où les Anglais faisaient circuler des nouvelles opposées. Il en avait parlé au général russe, qui lui avait confirmé les triomphes de Sa Majesté. J'ajoutai que Sa Majesté marchait en ce moment en Portugal, où les Anglais paraissaient prêts à se rembarquer, abandonnant leurs alliés, comme ils font toujours après les avoir compromis. Alors le

reïs-effendi me dit que la conquête de l'Espagne ne laissant plus d'espoir à l'Angleterre, elle s'empresserait sans doute de faire la paix. Il demanda si le comte Romantzof était toujours à Paris, si les communications avec Londres continuaient. Je lui répondis que je n'avais point, à cet égard, de nouvelles récentes. « La Porte, continua le reïs-effendi, n'a fait que devancer l'espoir de la paix générale, en accédant enfin aux propositions depuis longtemps faites de l'Angleterre. Deux choses l'ont plus particulièrement déterminée : la considération de la situation incommode où les flottes de l'Angleterre pouvaient mettre la Turquie, situation qu'elle éprouvait depuis longtemps et dont elle n'avait pas d'autre moyen de sortir, et la conférence des deux empereurs à Erfurth. » Il me demanda ensuite quels étaient les points de difficulté actuels entre la France et l'Angleterre... En quittant le reïs-effendi, je fus reconduit par le prince Moruzzi, lequel me témoigna le désir de conférer avec moi. Ne pouvant deviner le motif de ce désir, je répondis par des politesses insignifiantes, et sans convenir précisément de cette entrevue.

« Le prince Moruzzi était logé chez le boïar Sambulcacci, précédemment caïmakan ou gouverneur de la petite Valachie et auquel l'empereur de Russie a envoyé la croix de Saint-Vladimir. Je reçus le 11 février une invitation à dîner de ce boïar. Je m'y rendis. Le prince Démétrius, aussitôt que nous fûmes libres, commença par me parler de ses disgrâces, protestant que les préventions de la légation française contre lui et son frère étaient injustes, et qu'il ne désirait rien tant que de se justifier aux yeux de Sa Majesté Impériale et Royale... »

Le prince parla longuement « avec une sorte de chaleur née de l'intérêt personnel » de sa situation et de celle de sa famille ; puis la conversation s'engagea sur la paix de la Turquie avec l'Angleterre. « Nous fûmes alors, dit Mériage, interrompus par la survenance de diverses visites. Je le quittai, mais en me reconduisant il s'excusa de ce qu'il ne pouvait me faire visite sans donner lieu à des observations, et me pria de venir le lendemain 12. Je le revis le lendemain, au moment où les ambassadeurs venaient de menacer de rétrograder vers Widin. Les plénipotentiaires ont cru voir, me dit le prince, dans les délais qu'on leur fait éprouver, quelque chose d'extraordinaire. Les Russes auraient-ils donc changé d'avis? Veut-on nous renvoyer sans nous entendre? Je ne puis le croire. Mais je suis étonné de voir dans leurs rapports avec nous tant de choses contradictoires. Dites-moi, je vous prie, que pensez-vous de notre négociation? L'empereur, victorieux en Espagne, abandonne-t-il la Turquie? Ne prendra-t-il pas quelque

part à sa malheureuse position? Si son démembrement est résolu, sans doute il n'y a plus rien à espérer; mais si la France regarde encore la conservation de l'empire ottoman comme nécessaire à la paix de l'Europe, la Porte ne peut-elle espérer quelque appui dela bienveillance de Sa Majesté?

« Les questions que vous me faites peuvent être résolues par la Porte elle-même, lui ai-je répondu. Depuis deux ans, trois révolutions ont bouleversé cet empire, qui a retenu les armées russes? Pourquoi les Russes n'ont-ils point déclaré les pays conquis provinces de leur empire, comme ils l'ont fait pour la Finlande suédoise? Croyez-vous que ce soit la terreur des armées turques, et ne reconnaissez-vous pas la protection tutélaire de Sa Majesté? Comparez maintenant la conduite de la Porte à celle de la France; l'inactivité de l'armée turque lorsqu'il fallait agir... Je revis le prince Démétrius le 15, et, après quelques instants de dissertation sur la littérature, il revint à la politique et me demanda ce que je pensais des affaires de Servie. » Mériage et Moruzzi reconnurent la difficulté et la complication de cette question; « le plus difficile en ce moment, conclut le prince, est la protection des Russes. Nous tâcherons, s'il est possible, d'écarter cette affaire de la négociation avec la Russie et de gagner du temps. »

Le 18, Mériage revit encore le prince, qui se plaignit, comme toujours, des lenteurs apportées au voyage. Ce jour-là, cependant, l'ambassade se mit en route, ainsi que l'avait décidé le colonel Kitroff. Mais les Turcs ne devaient pas pour cela cesser leurs réclamations, car le colonel Kitroff confia à Mériage que la marche était réglée en 21 stations ou journées, de telle façon qu'en ne supposant aucun séjour on ne pourrait être que le 10 mars à Jassy. « Si j'en crois, ajoutait Mériage, ce que les officiers russes m'ont dit, les plénipotentiaires ne séjourneront que fort peu de temps à Jassy, attendu qu'il doit leur être présenté dans les premières conférences un ultimatum, de l'acceptation ou du refus duquel tout dépend. »

Il put bientôt vérifier par lui-même l'exactitude de ce renseigement; car l'empereur, ayant enfin entendu ses supplications, lui avait permis de quitter Widin, où sa présence ne paraissait plus nécessaire au bien du service. Le ministre l'en prévenait par une lettre du 21 février. Après lui avoir rappelé qu'il avait eu à lui transmettre plusieurs fois la satisfaction de l'Empereur sur la manière dont il remplissait sa mission, il l'autorisait à se mettre en route au premier moment. Mais, pour rendre son voyage plus utile, il le priait de suivre, autant que les circonstances le permettraient, la direction suivante : passer par Bucharest, voir la situation des troupes russes et observer la marche

des négociations de Jassy; puis traverser la Galicie, aller à Cracovie et Varsovie, et de là directement à Paris.

Mériage recevait cette dépêche le 16 mars. Aussitôt, il envoyait un exprès à Widin pour rappeler son drogman et prévenir le pacha de son départ; puis, sans perdre de temps, il se mettait en route. Les mauvais chemins et le passage des rivières l'ayant retardé, il n'arriva à Bucharest que le 16.

A sa grande surprise, il y trouva le général Miloradowitch, l'un des plénipotentiaires au congrès de Jassy. En effet, l'incident annoncé par le colonel Kitroff s'était produit. Les Russes avaient demandé comme condition préalable le renvoi de l'ambassadeur anglais de Constantinople; et cette exigence ayant arrêté les conférences à peine ouvertes, Miloradowitch était revenu à son poste en Valachie, se préparer à la guerre, qu'il considérait comme certaine. Il reçut l'officier français avec la plus grande politesse et se félicita des bonnes relations des deux empires. « C'était un favori de l'impératrice, mère de l'empereur Alexandre, et un protégé du grand-duc Constantin. C'était lui qui avait particulièrement provoqué le rappel du prince Ipsilanti et fait exclure de l'administration des deux provinces tous les agents de ce prince. »

Parti de Bucharest le 17, Mériage arrivait à Jassy le 23. « Je fus voir le feld-maréchal Prosorowsky, qui me reçut aussi bien que le général Miloradowitch, me tint les mêmes discours sur l'alliance devenue plus intime, les deux empereurs et les sentiments d'admiration pour l'empereur Napoléon. On donnait ce jour même chez l'archevêque métropolitain une grande fête pour l'anniversaire du couronnement de l'empereur Alexandre. J'y fus et j'y trouvai tous les généraux russes, les principaux boïars moldaves, ainsi que les trois plénipotentiaires et un sénateur serviens. »

Mériage avait déjà vu ces Serbes à leur passage à Crajowa (lettre du 1er mars). « L'un était le second secrétaire de Kara George, les deux autres des chefs de troupes. Tous trois paraissaient gens fort ordinaires et fort grossiers, à peu près dans le genre des chefs des paysans insurgés lors de la guerre civile dans les campagnes de la Bretagne. Mais Kara George, homme du même genre, les a préférés, ayant moins de confiance dans ceux employés auprès du sénat servien, dont plusieurs sont instruits. » Le lendemain de cette fête et le surlendemain le maréchal me retint à dîner avec lui. Il a plus de quatre-vingts ans, mais la tête très active, travaillant, écrivant lui-même; il a pour la partie diplomatique près de lui le conseiller d'État Bézak. Il est chargé des pleins pouvoirs pour les négociations avec les Turcs;

et les trois plénipotentiaires, Miloradowitch, Kousnikow et Hartung, devaient recevoir leurs instructions de lui. »

Mériage vit aussi à Jassy le prince Moruzzi, mais secrètement, dans une maison tierce, celle de sa sœur, la princesse Catinka. Il apprit par lui que la Russie venait d'envoyer à Constantinople un officier porteur de l'ultimatum. La Porte devait dans deux jours après son arrivée donner une réponse satisfaisante sur le renvoi demandé de l'ambassadeur anglais; sans quoi la guerre était par le fait du refus recommencée. Le terme pour le retour de cet officier à Jassy était fixé au 22 mars. Moruzzi ajouta à ces informations « qu'on lui avait déclaré que les plénipotentiaires turcs étaient les maîtres de partir ou d'attendre la réponse de la Porte; qu'ils avaient résolu d'attendre; mais qu'il n'y avait nullement lieu de penser que la Porte consentît à la condition imposée, que sans doute elle ferait une réponse dilatoire pour être envoyée à Pétersbourg; mais qu'il savait très bien que le projet des Russes était de commencer aussitôt les hostilités, sauf à reprendre ensuite les négociations en énonçant des prétentions qu'ils n'avaient point jusqu'à ce moment déclarées; que lui, prince Moruzzi, avait conseillé dans ce cas aux plénipotentiaires de ne point aller droit à Constantinople, mais de se retirer de l'autre côté du Danube en protestant de leur désir de la paix, et de ne regarder le congrès comme rompu qu'après la réponse de la cour de Russie. »

Après avoir pris ces informations sur les négociations ouvertes entre la Porte et la Russie, et avoir étudié la situation de l'armée russe dans les principautés, Mériage partit de Jassy le 25 mars et entra en Galicie par Czernowitz. Mais la route de Cracovie était fermée, car l'Autriche commençait ses préparatifs de guerre. Il dut passer par Varsovie et Dresde, où il parvint le 16 avril. Là, le ministre de France, M. de Bourgoing, lui annonça la déclaration de guerre et le prévint que l'empereur avait dû quitter Paris. Il se dirigea alors sur Francfort et puis sur le quartier général impérial, à Landshut. Ce fut là que, le 27 avril, l'adjudant-commandant Mériage rendit compte à l'empereur de sa mission, qu'il avait remplie, selon les paroles du général Andréossy, « avec zèle, intelligence et talent, et où il avait montré, dans des circonstances difficiles, le caractère et la présence d'esprit d'un officier français. »

Auguste Boppe,
Membre du Groupe d'histoire et de diplomatie.

LES ASSOCIATIONS MUSULMANES.

Khalil, *Code musulman, rite malekite;* — Querry, *Droit musulman;* — Ibn-Khaldoun, *Histoire des Berbères;* — Louis Rinn, *Marabouts et Khouans;* — Duveyrier, *Confrérie musulmane de Sidi-Mohammed-ben-Ali-es-Snoussi;* — Hanoteau et Letourneux, *Kabylie et coutumes kabyles;* — Alfred von Kremer, *Culturgeschichte des Orients unter den Khalifen;* — Nouradgea d'Ohsonn, *Tableau de l'empire ottoman;* — Robe, *La propriété immobilière en Algérie;* — James Darmesteter, *Le Mahdi depuis les origines de l'Islam jusqu'à nos jours;* — Napoléon Ney, *Le mouvement militaire et religieux du monde musulman à l'époque actuelle;* — Léon Béquet et Marcel Simon, *L'Algérie;* — Gustave Lebon, *Histoire des Arabes.*

I

L'association en Europe a pour base l'intérêt économique. C'est un des moyens les plus efficaces d'accroître nos moyens d'action, de développer la production, ou de nous rendre l'existence matérielle plus facile. L'intérêt personnel en est le mobile, et c'est un fait relativement exceptionnel que de s'associer pour la satisfaction de besoins intellectuels ou moraux.

Tout autre est l'esprit de l'Islam. La religion musulmane est jalouse et ne permet rien en dehors d'elle. La tendance générale des mahométans à l'association a donc son point de départ dans la croyance religieuse. La communauté musulmane n'a aucun rapport avec ces corporations et ces sociétés européennes auxquelles chacun apporte la contribution d'une minime partie de sa fortune. La morale du Coran est tout entière fondée sur l'idée du *renoncement;* la plus grande preuve de piété pour le croyant est de mettre en commun, pour en faire profiter ses frères, les biens qu'il possède et que Dieu lui a donnés. Rien d'ailleurs n'a été négligé pour l'y encourager : on s'est assuré jusqu'à la complicité de ses instincts commerciaux ! Ainsi d'après le jurisconsulte Khalil, ce n'est pas se dépouiller que de faire une donation pieuse. Une pareille fondation n'est pas considérée comme un acte à titre gratuit : c'est une sorte de vente ou plutôt d'échange en vue d'une rémunération dans l'autre vie.

Ces idées n'ont pas été semées en pure perte : les associations se sont développées d'une façon extraordinaire. Mais si c'était le but du Coran, ce n'en était que le but avoué : au fond, il veut autre chose que la simple charité, et s'il met dans le renoncement la suprême vertu, c'est qu'il y voit un moyen de réaliser de grandes entreprises. Il ne faut pas se laisser induire en erreur par le désordre de ses maximes. Ce chaos apparent s'explique par la façon dont ont été recueillies les paroles éparses de Mahomet : en réalité il ne perd pas de vue un seul instant le but qu'il veut atteindre. Ce but, c'est la conquête, c'est le règne de l'Islam. Il a voulu faire du musulman un guerrier. Tout concourt à le détacher de sa famille, de sa patrie, de son foyer : la polygamie rompt ou affaiblit tout au moins le lien familial; la communauté des terres empêche la naissance du sentiment profond qui lie chez nous l'homme au sol. Le soldat qui part pour exterminer les infidèles ne laisse aucun regret derrière lui, et il peut marcher sans arrière-pensée décourageante à la conquête du monde.

Mahomet a donc voulu une étroite solidarité entre les croyants. Les effets de cet enseignement ne se sont pas fait attendre; c'est dans les premières années de l'hégire que la tendance à l'association a été à son apogée. Tout y contribuait : tandis que les paroles du Prophète résonnaient encore aux oreilles de ses disciples, les premiers succès leur donnaient la possibilité matérielle de s'y conformer. Chose curieuse, il y eut une époque où tous les musulmans sans exception furent pensionnaires du Trésor public. Quelque cinquante ans après la mort du Prophète, le cinquième du butin, qui était la part légale de l'État, avait constitué une réserve si importante que les khalifes en distribuèrent à des intervalles déterminés le produit entre leurs sujets. Ce n'est là qu'un fait bizarre à noter : cet essai de socialisme ne pouvait durer. Il cessa avec les premières défaites ou disparut devant l'avidité des khalifes.

Mais, dès la première année de l'hégire, 90 habitants de la Mecque et de Médine avaient formé la première association. Ils avaient fait serment de se conformer à la doctrine du Prophète, établi entre eux la communauté des biens et promis de s'acquitter ensemble de leurs pratiques religieuses. Pour ajouter un attrait de plus à la formation d'associations de ce genre, le Coran enseignait que les prières faites en commun étaient particulièrement efficaces, et étaient exaucées mieux qu'aucune prière isolée. Il n'y a d'ailleurs rien d'étonnant à ce qu'en dehors même de l'intérêt spirituel, les adeptes de la nouvelle doctrine aient embrassé avec ardeur l'idée de se réunir ainsi. Leur dignité paraissait y trouver son compte; il n'y avait plus dans ces communautés

de distinctions blessantes de rangs et de castes; on n'y séparait plus les grands des petits, ni les riches des pauvres; les affiliés s'intitulaient « khouans » ou frères, et ils étaient tous serviteurs de Dieu.

Il ne faut pas voir là un fait particulier à la religion musulmane : tous les fondateurs de religions nouvelles ont prêché l'égalité devant Dieu et devant la loi. Ils sont tous nés d'une évolution ou tout au moins d'une aspiration sociale. Les premiers chrétiens eux aussi avaient fait un rêve de fraternité universelle. L'association est la première manifestation de leur religion, et s'il faut en croire l'auteur des *Origines du christianisme*, c'est dans la vie monastique que l'Église revient à sa nature. « C'est aussi en proclamant l'abolition des castes, dit M. Renan, et en établissant, selon son expression, une loi de grâce pour tout le monde, que Çakia-Muni et ses disciples entraînèrent après eux l'Inde d'abord, puis la plus grande partie de l'Asie. »

Mais, tandis que chez les autres peuples la religion s'est transformée, a oublié son origine sociale et ne voit plus dans l'association fondée sur l'égalité une loi de son existence, les sectateurs de Mahomet continuent à régler leur vie sur le principe de la solidarité. Il y a, peut-être, des nations où les communautés sont plus nombreuses, mais il n'y en a pas où elles comptent une plus grande quantité d'adhérents.

Quelle est la nature de ces associations? Après ce que nous avons dit, il ne faut pas s'étonner de les voir se rattacher à la religion : chez le musulman, elle pénètre dans les moindres détails de la vie morale, des affaires civiles et de l'existence privée; elle descend, pour les réglementer, jusqu'aux actes les plus infimes de la vie de tous les jours, et les croyants obéissent sans murmurer, grâce à cette foi robuste et naïve qui ne permet pas le doute.

La plupart des associations ont donc un but en apparence religieux. Elles se proposent de conserver l'unité de croyance. C'est de là que vient leur nombre : chacune croit posséder la véritable doctrine. Il y a bien des idées communes : la foi dans les paroles du Prophète, rapportées et interprétées cependant d'une façon différente par chaque commentateur; la croyance à la venue d'un mahdi qui préparera le règne de Dieu par l'extermination des infidèles. Mais, au-dessous de ces doctrines que tous admettent, il y a quatre rites particuliers et une infinité de sectes. Chacune de ces sectes forme une communauté qui fait remonter son origine à un saint. Ce saint était un guerrier ou un sage, qui d'une façon ou d'une autre a réussi à frapper l'imagination de ses contemporains. Il lui suffisait pour cela de vivre dans une retraite extatique, de faire croire à des prodiges de valeur, ou seulement d'être un escamoteur adroit et un saltimbanque

habile. Le fondateur de l'ordre religieux des Adhemya fit un pèlerinage de Damas à la Mecque qui dura douze ans et pendant lequel, tous les mille pas, il faisait mille prosternations. La grande association des Almohades, qui donna une dynastie à l'Espagne au XIIe et au XIIIe siècle, eut pour chef un certain Mohammed-ibn-Toumert qui faisait parler les anges du fond d'un puits et en profitait pour leur faire rendre des arrêts de mort contre ses adversaires ; un des premiers soutiens des Abbassides, un garçon sellier, Abou-Mouslin, se vantait d'avoir tué six cent mille hommes de sa main ; selon ses contemporains, il ne buvait l'eau que mélangée de sang. Quand il mourut assassiné, on annonça qu'il avait échappé aux mains des meurtriers en s'envolant sous la forme d'une colombe blanche ! Il passa dieu et eut des adorateurs. Le fondateur d'une confrérie qui compte un certain nombre d'adeptes dans la province de Constantine, vit encore. C'est un nommé El-Hadj-Mbareck, ancien cordonnier qui, après avoir parcouru les tribus à la tête de quelques musiciens, a imaginé de faire de sa troupe le noyau d'un ordre religieux.

Ainsi c'est dans la légende qu'il faut généralement chercher l'origine de ces grandes associations religieuses dont l'histoire se confond souvent avec celle de l'Islam. Tous les musulmans vivent dans l'attente d'une ère nouvelle où le mahdi les conduira à la conquête de la terre. Les peuples opprimés ou obsédés d'une idée fixe ont de ces dieux dont ils attendent le réveil. Pour les Celtes d'Angleterre, c'est Arthur qui repose dans l'île d'Avalon où la fée Morgane guérit ses blessures : il en sortira pour chasser les Saxons et soumettre le monde [1]. Pour les Serbes, c'est Marko Kralievitch endormi dans une caverne. En 1848, raconte M. James Darmesteter, à la nouvelle des défaites autrichiennes en Italie, le bruit se répandit qu'au moment où il ne resterait plus à l'empereur que deux soldats, Frédéric Barberousse allait reparaître et balayer l'armée italienne dans un ouragan.

Mais, tandis qu'en dehors de l'Islam la légende répond à des aspirations politiques, elle a toujours été religieuse chez les musulmans. C'est le seul moyen de les réunir et de les associer dans une idée commune. Aussi tous les adeptes, tous les *khouans* ne se réunissent-ils en apparence que pour les exercices religieux. La plupart le font sincèrement. Mais, chez ces peuples, il ne faut pas s'arrêter à la façade : il y a des pratiques destinées à amuser le vulgaire. La véritable doctrine, la doctrine ésotérique, est communiquée à un nombre restreint d'adeptes intelligents et discrets. Elle ne se conserve qu'à l'abri de la doctrine extérieure. En réalité toutes ces associations, toutes ces confréries qui

1. M. James Darmesteter : Conférences à la Sorbonne.

adorent un guerrier, un saint ou un sage, qui se livrent à des pratiques puériles et à des exercices étranges, ont un but politique. Aussi les associations politiques avouées n'existent-elles pas : elles seraient inutiles et dangereuses. Mais elles sont extraordinairement nombreuses sous le masque. L'Afrique musulmane, l'Égypte, la Turquie, l'Asie Mineure, la Perse et l'Inde sont couvertes de ces sectes petites ou grandes, comptant des centaines ou des milliers d'adhérents, autrement actives et autrement résolues que les sociétés secrètes de l'Europe. Nous verrons tout à l'heure quelle est leur influence et quel est leur avenir.

Quant aux associations destinées à la défense d'intérêts matériels ou économiques, elles sont en très petit nombre. Le musulman, très partisan des sociétés particulières entre deux ou plusieurs intéressés, ne forme pas de syndicats plus étendus. Cependant la loi a réglé de la façon la plus stricte l'organisation et la formation des sociétés commerciales, qui ont toujours été florissantes. Elle a pris des précautions qui, tout en paraissant être en faveur des sociétaires, prouvent qu'elle s'est défiée de la généralisation dans ces matières de l'esprit d'association. Ainsi, elle ne permet les sociétés qu'entre individus du même métier.

Ce n'est qu'en Espagne, et en remontant très loin dans le passé, que nous découvrons la trace de l'existence de syndicats : les nombreuses sociétés d'irrigation qu'on y trouve encore aujourd'hui dérivent d'anciennes associations formées dans le même but sous la domination maure. L'esprit industriel et pratique paraît avoir existé à cette époque à un degré qu'il n'atteint plus.

II

C'est donc particulièrement aux associations religieuses qu'il faut s'attacher, puisque dans l'islamisme le droit civil est inséparable de la religion. Malgré leur nombre et leur importance, elles ne sont pas réglementées comme en Europe. Les musulmans sont trop partisans des exercices en commun pour qu'on ait pu mettre un frein à leur tendance; ils ont une aspiration trop accusée vers la communauté des biens pour que le pouvoir, tout en se rendant compte du danger, ait osé enrayer le développement de la mainmorte. Aussi, n'est-il pas besoin d'une autorisation pour former une congrégation : il suffit que le fondateur soit assez adroit pour trouver des disciples. Ce que nous appelons la personnalité morale naît sans aucune intervention étran-

gère, et Khalil cite pêle-mêle les mosquées, les hommes et les fontaines parmi les êtres capables de posséder.

L'organisation intérieure de ces ordres est à peu près la même partout. En tête est l'héritier spirituel du fondateur, chef de l'association. Il réside en général au tombeau du saint ou dans le principal établissement de la congrégation. Si elle embrasse des régions trop éloignées, il a des espèces de coadjuteurs à qui il délègue une partie de ses pouvoirs. Au-dessous de lui sont des préposés, des *moqaddem*, chargés chacun de la direction d'un certain nombre d'affiliés inférieurs. Ceux-ci, simples membres de l'ordre, s'appellent *khouans* ou frères.

En dehors de ces khouans, plusieurs congrégations ont encore des affiliés qui ne sont que de simples clients politiques. Ils contribuent aux dépenses de l'ordre et ont des mots de ralliement secrets qui leur servent au besoin à obtenir aide et protection [1]. A notre connaissance, ce titre de membre honoraire a été offert et conféré à un Européen catholique, voyageant en pays musulman, et ami d'un des membres importants d'une association. On ne fait naturellement connaître à ses affiliés que ce que l'on veut du but secret de l'ordre.

Il est très rare que la haute direction de la communauté soit l'apanage exclusif de la famille des fondateurs. Le chef désigne le plus souvent son successeur; cependant quelques-uns ont laissé ce choix à l'élection des moqaddem réunis, pour imiter le Prophète qui n'avait pas réglé le mode de succession au pouvoir suprême. A la suite de cette nomination, certains ordres en demandent au souverain ou plutôt au Cheick-el-Islam la confirmation, qui n'est jamais refusée.

Ces chefs nommés ou élus sont, paraît-il, presque toujours des hommes d'une grande intelligence. D'après M. Rinn, ancien chef du service central des affaires indigènes en Algérie, qui était bien placé pour les juger, « leur correspondance politique est tout à fait remarquable; il est peu de chancelleries européennes qui aient des rédacteurs plus habiles dans l'art de tout dire et surtout de tout cacher sous des phrases polies, correctes et parlementaires ».

L'influence des ordres religieux peut se mesurer à leur richesse. Dans les trois religions qui comptent au monde le plus grand nombre d'adeptes, le christianisme, le bouddhisme et le mahométisme, c'est faire acte de piété que de donner aux pauvres ou au culte. Mais, en Europe, la loi civile cherche de plus en plus à séparer l'aumône de la

1. Rinn, *Marabouts et Khouans*. — C'est dans cet intéressant volume que nous avons recueilli la plupart des détails que nous donnons sur l'organisation intérieure des associations.

fondation, et à remettre à des mains laïques la distribution des revenus des pauvres. La loi musulmane confond au contraire les donations : donner aux pauvres et donner au culte, c'est tout un. Cette idée, jointe à l'absence de toutes les restrictions qui entravent chez nous la formation de la mainmorte, lui a donné chez les mahométans une extension prodigieuse. Les mosquées, les écoles, les confréries possèdent des biens immenses. En Perse, certaines écoles afferment des bazars aux marchands; en Asie Mineure, des communautés possèdent des vignes qu'elles font valoir, des terres qu'elles cultivent. En Algérie, où cependant les principales richesses des associations ne sont pas immobilières, elles possèdent des *zaouias*, sortes de monastères qui servent à la fois de maisons-mères, d'écoles et de lieux de réunion.

L'origine de cette fortune immobilière est très simple : elle remonte au jour où un certain nombre d'adeptes ont mis en commun leurs terres pour les cultiver au profit de leur ordre. D'après la loi musulmane, le premier mode d'acquisition est la possession continue et effective. La personnalité morale et l'aptitude à être propriétaire naissant d'elles-mêmes par la seule volonté des fondateurs de l'association, cette association se trouvait du même coup exister et posséder. Il ne lui restait plus qu'à augmenter sa richesse naissante; les musulmans y sont arrivés, d'abord grâce à un mode particulier d'appropriation des terres dont nous allons parler, ensuite par les dons purs et simples et les *habbous*.

La loi islamique, en effet, déclare propriétaire d'une terre celui qui la vivifie, c'est-à-dire qui la défriche et la met en culture : il est dispensé ainsi de justifier de la possession pendant le délai ordinaire de la loi. « Quand quelqu'un aura vivifié une terre morte, a dit le Prophète, elle ne sera à aucun autre, il aura des droits exclusifs sur elle. » Il suffisait donc à l'association, disposant naturellement d'un grand nombre de bras, de faire vivifier, selon la loi du Prophète, une terre inculte, pour en devenir propriétaire légitime.

Quant aux dons purs et simples des fidèles, nous avons vu à quel point la loi est large lorsqu'il s'agit de la capacité de recevoir : jamais aucune autorisation n'est nécessaire.

Nous arrivons aux biens *habbous* ou *wakfs*. Ils dérivent d'une législation toute spéciale aux pays musulmans. Ce sont ceux dont le donateur cède la propriété à Dieu et l'usufruit ou la jouissance aux hommes, tout le temps qu'ils peuvent exister.

Le but primitif de cette institution tendait à adoucir les rigueurs de la loi écrite dans deux circonstances importantes.

La constitution du wakf était d'abord un moyen d'échapper à la

confiscation, dont la loi permet en principe l'usage illimité au sultan. Si cette loi est tombée en désuétude aujourd'hui, il est permis de croire qu'à une certaine époque elle était loin d'être oubliée par les souverains musulmans. Or, le seul moyen de rendre une terre insaisissable était de l'immobiliser en la rendant *habbous*. On en donnait ainsi la propriété à Dieu, maître du sultan lui-même, et la jouissance à un établissement pieux. Cette disposition exige la désignation d'un administrateur (*mutewelly*), entre les mains duquel le donateur doit remettre les objets ou les actes de constitution de sa libéralité. Or le rite hanéfite autorise le donateur à se constituer lui-même *mutewelly*, sous la surveillance illusoire du cadi; on peut être certain qu'un pareil administrateur n'oublie pas ses propres intérêts dans l'emploi des revenus ostensiblement attribués à l'établissement gratifié et dont il s'est confié lui-même la garde. Il est vrai que le rite malékite, plus défiant, n'est pas aussi accommodant à l'égard des donateurs, mais il leur permet d'indiquer la façon dont le *mutewelly* emploiera les revenus. En ne s'expliquant pas sur l'emploi d'une partie de ces revenus et en choisissant un administrateur complaisant, on réussissait, au temps des confiscations, à garder une partie des biens menacés.

Le contrat *habbous* était aussi employé par ceux qui voulaient opérer un changement dans l'ordre successoral. C'est surtout à ce point de vue qu'il a été en usage chez les Kabyles. La terre ainsi immobilisée échappait au système d'hérédité du Coran, car son détenteur actuel pouvait désigner tous les dévolutaires intermédiaires pour l'avenir.

On peut en déduire qu'il existe deux sortes de biens *habbous* : ceux dont l'usufruit appartient aux particuliers, et ceux dont la jouissance a été donnée aux établissements pieux, parmi lesquels sont en premier lieu les mosquées et les associations religieuses. Soit que le revenu ait été donné immédiatement et ouvertement à ces établissements, soit qu'après leur avoir échappé durant un certain temps grâce à l'habileté du donateur, il leur soit entièrement revenu dans la suite, il constitue une richesse considérable. En Algérie, au moment de la conquête, le sol appartenait en grande partie à des associations ou à des établissements qui avaient presque tous un caractère religieux, zaouias, mosquées, fontaines, etc. A notre arrivée, tous ces biens furent déclarés réunis au domaine de l'État, qui en prit possession à charge par lui de pourvoir aux dépenses du culte. Cette mesure fut naturellement très mal accueillie par les musulmans. Depuis, on s'est départi de cette sévérité et, en 1882, lors de l'annexion du Mzab, le gouverneur général déclara simplement que les biens et revenus des

mosquées Ibadites seraient considérés comme « biens de fabrique » et soumis, en principe, à la législation qui régit en France cette sorte de biens.

Les revenus que nous venons de passer en revue ne forment que la plus petite partie des moyens d'existence des associations. Elles ont bien d'autres ressources. On sait la prévoyance de la loi musulmane, qui considère la fondation pieuse comme une sorte d'acte à titre onéreux, rémunéré par la promesse du bonheur dans l'autre vie. Il est donc tout naturel que les quêtes soient fructueuses. On met d'ailleurs en pratique tous les moyens propres à stimuler la piété des fidèles : la collecte se fait au moment de la fête d'un saint ou sur son tombeau ; la publicité des offrandes excite l'émulation et l'amour-propre. Une confrérie de l'Asie Mineure a parcouru le pays en exibant, moyennant un droit d'entrée, l'étendard qui avait appartenu à un marabout vénéré. Malheureusement, un jour, le drapeau fut volé par une confrérie rivale qui se mit à en tirer les mêmes profits. Cette confrérie se livrait encore à une autre sorte de commerce, qui fait penser à nos « ventes de charité », en mettant aux enchères des amulettes et d'autres objets qui avaient appartenu au saint, patron de la communauté.

Mais il ne faudrait pas croire que tous les dons qui font vivre l'association aient un caractère aussi facultatif. Les affiliés sont tenus de faire à des époques déterminées des visites respectueuses auprès de certains marabouts. Or il est d'usage que le visiteur paye sa bienvenue d'un cadeau, et cette habitude est si bien devenue une obligation que le mot arabe qui sert à désigner ces sortes de pèlerinages est devenu synonyme d'offrande. Celui qui refuserait de s'y conformer courrait grand risque d'attirer sur lui la colère du saint, et un beau jour on retrouverait dans un lieu écarté le cadavre de l'impie, puni par le ciel de son manque de foi. Nous nous trouvons donc en face d'une véritable redevance, perçue par chaque marabout dans un certain rayon qui constitue sa circonscription. Lorsqu'aucun pèlerinage n'a été établi, la perception se fait d'une façon encore plus régulière. Des émissaires partent pour se rendre auprès de chaque affilié et lui réclament sa cotisation, fixée d'avance d'après sa fortune. Cet impôt rentre avec la plus grande facilité. Il est fondé sur le Coran qui enseigne que Dieu est le véritable maître des choses : l'homme n'en est que le détenteur momentané et il doit justifier cette jouissance par l'abandon d'une partie de ses revenus. Le musulman paye donc sans murmurer et se console en disant : « Ce n'est pas à l'homme que nous donnons, c'est à Dieu ».

La perception de ces redevances se fait dans tout l'Islam ; mais, en

Algérie, nous avons cherché graduellement à les supprimer. On a commencé par les réglementer et par décider qu'elles ne pourraient être recueillies qu'avec une permission de l'autorité. En 1880, M. Albert Grévy a retiré toutes les autorisations et a assimilé ces tournées de quêtes à des actes de mendicité, sauf le cas tout à fait exceptionnel où le gouverneur croirait devoir les tolérer. Depuis lors, quatre autorisations seulement ont été accordées, et seulement en récompense de services rendus.

Enfin, en dehors de toutes ces ressources, la communauté jouit encore du produit des amendes imposées à tout affilié qui a commis une infraction à la règle. On peut s'imaginer facilement à quels abus monstrueux donnent lieu ces impôts plus ou moins occultes. M. Rinn, en mettant sous les yeux de ses lecteurs le tableau de ce qu'étaient il y a une trentaine d'années ces redevances en Algérie, n'hésite pas à voir en elles une des principales causes de la misère qui règne en permanence dans la plupart des États musulmans.

III

Les confréries religieuses répandues dans tout l'Islam sont aujourd'hui au nombre de près de quatre-vingt-dix. On peut dire que leurs chefs tiennent dans leurs mains le monde musulman. L'asservissement des affiliés est absolu, et c'est d'eux qu'on peut dire qu'ils sont « comme des cadavres » au pouvoir de ceux qui les dirigent. Ce pouvoir en effet n'est pas basé sur la violence : il se fonde sur la persuasion, sur la religion, sur les sentiments les plus vivaces du cœur de tout bon mahométan. Le général de l'association est à la fois chef et prêtre : « Il faut, selon Djenidi, tenir son cœur enchaîné à son cheik..., écarter de l'esprit tout raisonnement bon ou mauvais, sans l'analyser ni rechercher sa portée, dans la crainte que le libre cours donné aux méditations ne conduise à l'erreur. » L'esprit d'initiative de tout vrai croyant est donc fatalement borné, et il ne faut pas s'étonner de la nullité intellectuelle des races qui peuplent les États musulmans. Leur orgueil les empêche de douter de la vérité absolue de leur doctrine, et c'est cet orgueil même qui les conduit à l'asservissement physique et à l'infériorité morale.

Si le premier devoir est d'obéir à ses chefs, le second est d'aider ses frères. Chez les *Rahmanya*, le cheik, s'adressant au néophyte, doit lui donner les instructions suivantes : « Mon enfant! tu serviras tes

frères avec dévouement. Les servir c'est pour toi comme un titre de noblesse. Tu fermeras les yeux sur leurs défauts et tu cacheras leurs fautes si tu les connais... Aime ceux qui les aiment, déteste ceux qui les haïssent, car vous ne formez tous qu'une seule et même âme... Lorsque tu parles de la société à laquelle tu es lié par tes serments, souviens-toi qu'il est convenable et digne de l'élever au-dessus de toutes les autres. »

Cette discipline et ces préceptes donnent une force immense aux communautés religieuses. Aussi ont-elles des ramifications partout. Elles communiquent, les unes avec les autres, des deux extrémités de l'Islam, à l'aide de messagers secrets que nos administrateurs en Algérie ont parfois réussi à démasquer. Au point de vue de l'étude de ces associations, l'Algérie est une espèce de fenêtre ouverte sur ce monde mystérieux. On a saisi souvent des morceaux de bois, des lambeaux d'étoffe qui avaient une signification connue des khouans et qui leur indiquaient d'avance la date désignée pour un soulèvement. D'ou venaient les ordres? D'une extrémité lointaine de l'Islam, d'un mahdi qui s'agitait dans une province d'un autre État, et dont les émissaires portaient au loin les instructions et les nouvelles. Les moindres succès du mahdi de Dongola étaient connus immédiatement, on peut en être certain, de tout le monde musulman. Dans la remarquable conférence qu'il a faite le 13 novembre 1884 à la Réunion des officiers, M. le capitaine Ney signalait les curieuses relations qui existent entre ce mahdi et un autre mahdi, peut-être moins connu, à coup sûr aussi dangereux, le mahdi de Tripolitaine, fils de Sidi-Mohammed-ben-Ali-es-Snoussi, Algérien exilé qui a fondé il y a quarante-sept ans une redoutable confrérie. A son tour le mahdi des Snoussites a des affiliés jusqu'au lac Tchad et même jusqu'au Sénégal.

Ce n'est pas tout : ces relations sont encore facilitées par un mode de propagande assez inattendu. M. le capitaine Ney signale ici l'intervention très puissante de la presse. Il y a, paraît-il, à Stamboul, une imprimerie d'où sort une petite feuille dont le tirage est de plus de cent mille exemplaires et dont l'influence est immense. Elle est rédigée par un écrivain intelligent, Syrien d'origine, qui a résidé à Paris et à Londres. Les ballots qui contiennent les exemplaires de ce journal sont envoyés dans tous les pays mulsulmans, et on les retrouve de Samarkand à Mogador. Cette feuille a des correspondants partout. Le cheik El Bakhay, de Tombouktou, est un de ces correspondants; il y en a d'autres depuis le Maroc jusqu'en Égypte, en Arabie, en Syrie, en Perse et dans l'Inde.

Quant au but qu'on poursuit par tous ces moyens, par cette puissante organisation, par ces relations multipliées, par cette presse

répandue partout, c'est, nous l'avons dit, un but politique. Les sultans le savent, et beaucoup d'entre eux n'ont pas été favorables à ce pouvoir formidable dressé en face de leur trône et dont l'hostilité pouvait les renverser. Mais toutes les tentatives qu'ils ont faites pour les ébranler sont restées vaines. Le sultan Mouley-Smaïl voulut, au XVI[e] siècle, bannir le fondateur des Aïssaoua avec ses khouans : toute la population les suivit; il fut obligé de les rappeler et de les combler de faveurs. Mohammed IV chercha en vain à supprimer plusieurs ordres religieux. Le sultan Mahmoud, après le massacre des janissaires, eut recours, pour anéantir les Bektachias, aux mesures les plus rigoureuses : les chefs furent exécutés, les zaouias détruites, les khouans exilés; mais l'association ne tarda pas à se réorganiser et à reprendre sa place.

Les sultans sont donc réduits à laisser exister à côté d'eux ces confréries menaçantes. Mais, ne pouvant les supprimer, ils cherchent par des voies détournées à ébranler leur crédit et à se mettre à l'abri des coups qu'ils peuvent prévoir : la précaution la plus curieuse qu'ils aient prise a été de faire déclarer que le mahdi ne peut paraître que dans une période d'interrègne, quand le khalife est mort sans successeur reconnu. Ils peuvent arriver facilement à faire ainsi condamner comme imposteurs les illuminés ou les ambitieux qui se proclament prophètes pour renverser le trône et remplacer le khalife. Les chefs des associations sont comblés d'honneurs, et il en résulte qu'à Constantinople on s'affilie autant par fanatisme que pour suivre la mode : tous les grands dignitaires font partie, paraît-il, de l'ordre des Monleya. C'est le meilleur moyen d'énerver l'autorité des corporations redoutables qui menacent l'existence du souverain.

Mais c'est notre puissance en Afrique qui est surtout en butte à leurs efforts. La pacification n'est jamais qu'apparente : la guerre sainte contre nous ne doit jamais cesser. Les livres religieux enseignent que le fidèle peut se trouver sous trois états dans la voie du salut : l'*état de gloire*, au moment de la souveraineté incontestée de l'Islam ; l'*état de résistance*, lorsqu'il y a des luttes à soutenir; enfin l'*état de secret*, quand on ne peut plus combattre ouvertement. C'est dans ce dernier état que sont à notre égard les confréries et, malgré leur apparence d'inaction, elles n'en sont pas moins prêtes à obéir à cette parole du Prophète : « La guerre durera jusqu'au jour du jugement. Il peut y avoir des trêves, jamais de paix! »

Les confréries sont d'autant plus à craindre pour nous que c'est à notre époque que se place la réalisation attendue de la prédiction qui annonce la venue d'un mahdi pour purifier le monde. Heureusement

nous avons des amis dans la place. D'abord le clergé officiel, qui dans tout l'Islam lutte contre l'influence des associations. Les ulémas les attaquent, soit en niant l'orthodoxie de leurs doctrines, soit en blâmant leur ascétisme, soit en tournant en ridicule leurs exercices. La littérature turque est remplie de contes et de satires contre les khouans et les marabouts [1].

En outre, nous pouvons espérer que tous ces ordres se détruiront les uns les autres. Malgré les relations du mahdi de Dongola avec le mahdi de la Tripolitaine, on peut douter qu'au jour d'une lutte générale contre la domination chrétienne, ils réuniraient leurs forces contre l'ennemi commun. Cette union serait peut-être possible si le mobile de tous les affiliés était le sentiment religieux; mais il n'en sera pas de même en présence des ambitions personnelles qui guident en réalité les chefs de ces immenses communautés. Lorsqu'éclata l'insurrection de 1871, le bach-aga Si-el-Hadj-Ahmed-el-Mokhrani qui avait le premier tiré l'épée invoqua en vain l'appui des Rahmania : un seul de leurs chefs vint lui porter secours. Il est probable que les divisions intestines viendraient encore à notre aide, si une guerre universelle de l'Islam venait à précipiter contre nous la dernière des invasions musulmanes.

Ernest Meyer,
Membre du Groupe de droit public et privé.

1. Un proverbe arabe dit : « Méfie-toi de la femme par devant, de la mule par derrière et du marabout par tous les bouts. »

CORRESPONDANCES.

LE SYSTÈME DES *ALLOTMENTS* ET DES *SMALL HOLDINGS* EN ANGLETERRE.

Depuis deux ans, la question agraire a pris une importance extrême dans la politique intérieure de l'Angleterre. Cela tient en partie sans doute à la crise commerciale qui pèse avec autant de force sur la Grande-Bretagne que sur les pays du continent; mais c'est encore plus l'effet de la nouvelle position des ouvriers agricoles et de l'influence qu'ils ont acquise avec le droit de vote. C'est ainsi, et à raison de ce qu'on attendait de lui pour la réforme agraire, que le parti libéral a remporté aux dernières élections autant de victoires dans les comtés qu'il a subi d'échecs dans les villes. C'est ainsi enfin que, lors de la réunion du Parlement, le gouvernement conservateur a été battu sur cette question même, en dépit du secours que lui apportaient un certain nombre de whigs.

Pour apprécier les projets de loi qui exercent une si grande influence sur la politique anglaise, il faut jeter un coup d'œil sur l'organisation actuelle de la propriété foncière. On sait qu'en Angleterre le nombre des propriétaires fonciers est fort restreint. Selon le *Financial Reform Almanach* pour 1884, 2,184 personnes possèdent la moitié de la superficie du Royaume-Uni; parmi elles, 421 en possèdent à peu près le tiers. En face de ces grands propriétaires et des fermiers auxquels les grandes fermes sont louées, les paysans se trouvent dans un état de sujétion extrême. La plupart d'entre eux touchent des salaires à peine suffisants pour soutenir une famille même dans les conditions les plus modestes. Après une vie laborieuse, ils n'ont d'autre asile dans leur vieillesse que le *Workhouse* (la maison des pauvres). Trop souvent ils n'osent pas exprimer leurs sentiments ou leurs désirs, par crainte d'offenser les gentlemen ou les fermiers de qui dépendent leurs moyens d'existence. Lors de l'extension du suffrage aux comtés, il y a deux ans, on entendait dire constamment : « Les paysans n'oseront pas voter contre leurs maîtres. »

Il résulte d'un tel état de choses que la population agricole diminue tous les ans. Les jeunes paysans les plus énergiques passent dans les villes où ils se heurtent aux ouvriers, font diminuer les salaires de ceux-ci et augmentent le nombre déjà considérable des gens sans travail.

Un système pareil, créant d'un côté une classe restreinte de grands propriétaires et de l'autre une nombreuse population agricole n'ayant droit ni aux terres qu'elle cultive ni aux richesses qu'elle produit, menace gravement

la stabilité sociale du pays. Ce danger éveille l'attention de ceux mêmes qui ne sont pas émus à la vue de tant de misères. De là sont nés plusieurs projets d'amélioration. Les conservateurs et les whigs se sont bornés à proposer l'abrogation des lois qui empêchent la libre circulation de la propriété foncière et qui tendent à la concentrer dans les mains d'un petit nombre de propriétaires. Le parti radical va plus loin. — Sur cette question, d'ailleurs, la majorité des membres élus par les districts ruraux se trouve d'accord. — Il estime que pour porter remède à un état de choses si général, créé et maintenu pendant tant d'années par des restrictions artificielles, il faut plus qu'une simple abrogation des mauvaises lois. De ce principe sont sorties les propositions formulées d'abord par M. Collings et appuyées ensuite par les chefs du parti radical, propositions qui ont servi de champ de bataille aux dernières élections. Elles formeront probablement une partie du projet de loi sur la réorganisation du gouvernement local, qui doit être présenté à la Chambre des communes.

Voici un court résumé de ce qu'on propose de faire [1] : On créera des conseils de paroisse, de dictrict et de comté, élus par un suffrage à peu de chose près universel; ils régleront les affaires des circonscriptions soumises à leur autorité. Aux conseils ainsi choisis on donnera le droit d'acheter à juste prix les terrains dont ils auront besoin, pour cause d'utilité publique; et on entend par juste prix celui que payerait un acheteur ordinaire à un propriétaire *prêt à vendre de sa propre volonté*. On ajoutera certaines clauses pour protéger le propriétaire contre tout abus de pouvoir des conseils dans le choix des terrains rachetés. Suivent les emplois que les conseils peuvent faire des terrains ainsi acquis : entre autres la création *d'allotments* et de *small holdings* (lots et petites fermes).

Un *allotment* ne doit pas contenir plus de 1 acre (40 ares) de terre arable ou plus de 3 acres de pâturage; mais le conseil pourra louer plusieurs *allotments* à la même personne. Les conditions du bail seront entièrement réglées par le conseil. Un *small holding* doit comprendre de 1 à 40 acres. Le conseil vendra ces fermes aux conditions suivantes : L'acheteur payera un quart du prix lors de la vente, et un autre quart dans une période assez restreinte. La dernière moitié du prix ne pourra jamais être payée, mais tous les ans l'acheteur en servira l'intérêt sous forme de loyer. Cette clause a pour but d'empêcher les abus qui pourraient résulter de la propriété absolue, tels que sous-location, hypothèques, subdivision excessive des propriétés, etc. Elle donne au conseil la faculté de régler les conditions dans lesquelles les fermes seront possédées.

Les loyers ainsi perçus serviront d'abord au conseil à rembourser l'argent emprunté à l'Etat pour l'achat des terres, et ensuite à augmenter les revenus de la circonscription. Enfin, à certaines conditions fixées dans la loi, les conseils auront le droit de prêter de l'argent aux cultivateurs qui voudront faire des améliorations.

1. Les détails qui suivent sont tirés pour la plupart d'un projet de loi déposé par M. Collings avant qu'il fût nommé ministre.

Tels sont les principaux traits de la réforme agraire proposée par les radicaux anglais. Par ces moyens, ils espèrent rétablir peu à peu entre la terre et ceux qui la cultivent, le lien qu'a brisé un système de lois élaboré par les grands propriétaires dans l'intérêt de leur prédominance sociale et politique, système qui achève de dépeupler les comtés d'Angleterre. On arrêterait ainsi la migration des paysans vers les villes en leur offrant une situation indépendante dans les villages, et par là même on viendrait grandement en aide aux ouvriers des villes.

Il n'est pas surprenant que de tels projets soulèvent des protestations vigoureuses. M. Goschen, ancien ministre libéral et l'un des chefs du parti whig, s'en est fait l'avocat le plus ardent. En effet l'attitude des conservateurs vis-à-vis de cette question s'est beaucoup modifiée pendant la lutte et au cours même de la discussion dans la Chambre des communes. D'abord ennemis acharnés de toute tentative de cette nature, ils semblent maintenant ne reprocher aux propositions radicales que le droit conféré aux conseils locaux d'exproprier par un simple vote les détenteurs de la terre. M. Goschen au contraire se maintient dans une hostilité absolue contre le fond même du système. Tout en constatant la gravité des maux qui résultent du divorce des paysans et de la terre, tout en reconnaissant l'importance du but visé par les radicaux, il s'oppose à toute intervention de l'État entre les propriétaires et les cultivateurs du sol. Il se tient aux formules du libre échange et croit trouver dans l'abrogation des lois qui empêchent la vente et la division des terres, un remède suffisant aux maux produits par l'organisation actuelle. Peut-être serait-il plus juste de dire qu'il craint de trouver dans les remèdes apportés par les radicaux la source de maux encore plus graves que ceux qu'ils veulent guérir. Il craint que l'intervention de l'État n'arrête les tentatives que font ou pourraient faire de simples particuliers pour établir des paysans propriétaires sur leurs domaines. Il fait valoir les dangers que peuvent soulever de si grands pouvoirs conférés aux conseils électifs : la possibilité de se servir de ces pouvoirs pour molester un propriétaire impopulaire ; l'occasion de toute sorte de tripotages de la part des conseillers ; l'impossibilité enfin pour un corps électif de régler effectivement les nombreux détails qui se présentent dans l'administration de toute propriété foncière.

Les partisans de la réforme répondent à la première objection que, jusqu'au moment de l'agitation de M. Collings, de pareilles tentatives de la part des propriétaires étaient rares et que le nombre d'*allotments* et de *small holdings* concédés par eux était fort restreint. Il est vrai que, depuis qu'ils se sont vus menacés d'une loi obligatoire, un certain nombre de propriétaires se sont empressés d'offrir à leurs ouvriers des *allotments* à des prix raisonnables ; mais il est à craindre qu'une fois l'agitation apaisée, ils ne retombent dans l'hostilité sourde de laquelle ils sont à peine sortis. En tout cas, il faut en finir avec l'espèce d'esclavage moral que subissent les paysans et dont il a été question plus haut. Mais le seul moyen d'y arriver, c'est de les rendre libres en leur donnant une parcelle de terrain qu'il ne dépend pas d'un individu quelconque de leur ôter à son gré.

Quant aux autres objections de M. Goschen, on a fait remarquer : 1° que les propriétaires sont suffisamment protégés par les clauses mêmes du projet de loi; 2° qu'on ne peut reprocher aux conseils actuels des villes aucun de ces actes de tripotage qu'on craint de la part des futures assemblées rurales, élues dans des conditions absolument pareilles; 3° que ces assemblées, administrant des territoires restreints, peuvent justement donner aux affaires ces soins minutieux dont l'État serait incapable.

Reste l'objection des conservateurs à la vente obligatoire; mais la nécessité de la réforme une fois admise, on ne peut plus faire une résistance logique à l'introduction de ce moyen d'exécution, car il est le seul qui puisse rendre la loi efficace. La lutte sur ce point ne serait-elle pas une tentative des propriétaires pour obtenir un meilleur prix de leurs terrains, plutôt qu'une opposition de principe à l'admission du projet?

Il ne faut pas quitter ce sujet sans remarquer que de telles propositions ne sont point une nouveauté complète dans la législation anglaise. Une loi de Georges III permet aux *gardiens* des pauvres d'acheter des terrains dans ce même but de créer une classe de petits propriétaires; mais cette loi est restée lettre morte, la vente obligatoire n'y ayant pas été prévue. Beaucoup plus efficace est la loi que M. Collings a fait voter il y a trois ans. Elle ordonne aux administrateurs des fonds de terre dont les revenus sont affectés à des œuvres charitables, d'offrir en bail une partie de leurs tertrains sous forme d'*allotments* aux habitants du district dans lequel ils son situés. Cette loi a déjà produit les meilleurs résultats : non seulement elle satisfait à un besoin impérieux de la population rurale dont elle relève sensiblement la position, mais aussi elle a augmenté les produits de la terre par suite du labeur assidu des cultivateurs travaillant à leur profit personnel.

Reste à étendre plus loin cette heureuse réforme et à appliquer graduellement au pays entier les bienfaits dont jouissent en ce moment les districts favorisés. Tel est l'objet du projet de loi qui vient d'être esquissé.

AUSTEN CHAMBERLAIN,
Elève de l'Ecole.

P. S. Depuis que cette lettre a été écrite, le Chancelier de l'Échiquier a accepté au nom du gouvernement les principes généraux du projet de loi de M. Collings. Il s'est réservé seulement d'en modifier certains détails.

A. C.

LA RÉORGANISATION DE L'IMPÔT SUR LES TERRES EN ITALIE.

Le projet de réorganisation de l'impôt foncier soumis au parlement le 21 décembre 1882 vient d'aboutir à une loi en date du 1er mars 1886. Cette loi a deux buts principaux : un but de haute justice distributive, accomplir la péréquation de l'impôt foncier; un but économique, dégrever la propriété

agricole et la délivrer en outre de la crainte perpétuelle de nouvelles charges.

Ce dernier objet est rempli par une série de dispositions supprimant graduellement les 3 décimes ajoutés à l'impôt foncier; interdisant aux communes et aux provinces d'imposer plus de 100 p. 100 de la contribution perçue pour le compte de l'Etat à moins d'y être autorisées par des lois spéciales; enfin, limitant le taux de l'impôt à 7 p. 100 du revenu imposable et le produit maximum de l'impôt de 100 millions de francs. Cette dernière disposition n'aura d'effet qu'après la mise en vigueur du nouveau cadastre.

C'est, en effet, dans la substitution d'un cadastre unique aux 22 cadastres différents qui existent en Italie que le législateur italien a cherché la solution du problème de la péréquation de l'impôt. Le nouveau cadastre sera géométrique parcellaire et estimatif. Afin d'assurer l'uniformité des évaluations, il est institué une Commission centrale à laquelle est réservé le droit de statuer en dernier ressort sur les réclamations des communes.

La loi prévoit en outre que le nouveau cadastre pourra être invoqué en matière civile. Mais le règlement de cette question est remis à une loi ultérieure.

Le rapport de la Commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi est dû à deux hommes éminents : MM. Messedaglia et Minghetti. Le titre premier, œuvre de M. Messedaglia, est consacré à l'histoire du cadastre en Europe. C'est un travail considérable, qui fera autorité. Il n'est pas sans intérêt de remarquer les conclusions par lesquelles le rapporteur termine son étude sur le cadastre français. Après s'être élevé contre le préjugé qui le fait considérer comme le type des cadastres géométriques parcellaires, puisque l'ancien recensement foncier milanais lui est de beaucoup antérieur, il se plaît à reconnaître l'efficacité de l'impulsion donnée par les vastes opérations géométriques et géographiques de la fin du dernier siècle. « Toutefois, dit-il, la grandiose conception de Napoléon n'a pas atteint son but. Le cadastre général n'est uniforme que pour la partie géométrique. Il faut chercher l'estimation dans une quantité de cadastres partiels dont les résultats varient dans les divers départements. D'ailleurs tandis que nous voulons établir un impôt de quotité, l'impôt foncier est resté en France un impôt de répartition. Si nous portons nos regards vers le cadastre français, ajoute-t-il en terminant, que ce soit pour nous souvenir que l'entreprise, dont l'État s'était désintéressé en 1821, a été menée à bonne fin par les départements : est-il une preuve plus lumineuse de son incontestable utilité? »

La seconde partie du rapport, due à la plume de Carlo Minghetti, est un éloquent et savant traité de l'impôt foncier, tel que pouvait l'écrire le littérateur et l'homme d'État que l'on sait.

La taxe foncière des provinces du Midi étant actuellement moins lourde que celle des provinces du Nord, le projet de loi a été systématiquement attaqué par les députés méridionaux. Ils l'ont combattu en principe, et ils en ont contesté l'opportunité. Le marquis de San-Giuliano, de Catane, et le célèbre député de Palerme, M. Crispi, parlant par conséquent l'un et l'autre au nom d'une contrée où la dette hypothécaire est considérable, ont reproché à la péréquation de confirmer et régulariser l'établissement d'un impôt réel,

qui s'applique brutalement au fonds, sans distinguer si le possesseur est riche ou pauvre, si le fonds est petit ou grand, de telle sorte qu'on ne peut tenir compte des cotes élevées ou réduites, qu'elles soient maxima ou minima, pour exonérer celles-ci. M. Crispi est allé plus loin, jusqu'à la négation de l'impôt foncier : il faudrait, selon lui, attribuer à l'impôt un caractère personnel, le baser sur la capacité contributive de la personne. C'était réclamer en termes à peine voilés l'impôt progressif, impôt qui ne tire plus sa légitimité des besoins de l'État, mais de la nécessité de corriger l'inégalité de la richesse. On ne l'a pas suivi sur ce terrain.

Une autre théorie également mise en avant est celle qui s'exprime par la formule : « Les impôts s'égalisent eux-mêmes, tandis qu'en voulant égaliser on donne aux uns ce qu'on confisque aux autres. » L'impôt foncier est considéré comme un droit quelconque, une servitude qui pèse sur le fond, le suit, s'escompte dans les ventes, etc. L'acheteur peut s'en libérer en déduisant une somme du prix payable au vendeur.

De l'exonération de la taxe foncière par contrat de vente à son rachat ou amortissement par l'État lui-même, selon le mode de la Land tax anglaise, la transition était aisée. On a rappelé les essais tentés au siècle dernier par Léopold Ier de Toscane, et par Pitt, un peu plus tard : toutes les théories fiscales, soutenues par une érudition méritoire, se sont succédé à la tribune de Monte-Citerio. Mais ces discussions académiques ne servaient guère que d'encadrement à l'objection majeure : la période décennale qui vient de s'écouler a vu l'extension agricole du Midi prendre un développement sans précédent. Il s'agit d'une véritable création. Si l'on se base sur la moyenne des douze dernières années, on frappe les pionniers du travail, et on laisse indemnes pendant un demi-siècle (vingt ans pour l'achèvement du cadastre et trente ans jusqu'à sa revision) ceux qui ont attendu jusqu'à présent pour entreprendre la transformation agricole. C'est une prime aux négligents. Enfin l'Europe occidentale traverse actuellement une crise agricole sans précédent : la concurrence américaine et russe frappe le marché de régions que leur fertilité semblait mettre à l'abri d'une telle infortune. Et c'est ce moment que l'on choisit pour imposer de nouvelles charges aux producteurs !

M. Magliani a consacré un long et bon discours à l'atténuation, sinon à la réfutation de ces sérieux griefs. Le chiffre des délais indiqués par le projet de loi n'est pas absolu ; il peut être modifié : celui de cinquante ans n'est pas irréductible, et la moyenne des douze dernières années peut être élargie et embrasser une période de vingt années, par exemple. Quant à la crise agricole, elle marque, au contraire, selon lui, l'opportunité de la réforme. Il s'étonne que ce soit quand la baisse est générale, que les agriculteurs se plaignent de voir déterminer la moyenne de leurs revenus. Au surplus, et indépendamment du caractère d'équité et de grandeur de la loi, les résultats immédiats sont indiscutables : le dégrèvement des trois décimes de guerre, la limitation des surtaxes communales et provinciales, et cela, au moment que le sel vient d'être dégrevé de vingt centimes — sont-ce là pour l'agriculture des secours simplement académiques ?

La Chambre a donné raison au ministre en passant à la discussion des articles par 275 voix contre 168. La loi a été votée dans son ensemble le 5 février. Trois jours après, le gouvernement saisissait le Sénat du projet en l'accompagnant d'un remarquable exposé des motifs. On sait que le vote du Sénat a été également favorable au projet du gouvernement.

XAVIER LESNAUX,
Ancien élève de l'École.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS.

René Stourm. LES FINANCES DE L'ANCIEN RÉGIME ET DE LA RÉVOLUTION. ORIGINES DU SYSTÈME FINANCIER ACTUEL. 2 vol. in-8. Paris, Guillaumin, 1885.

Rechercher les origines de nos divers impôts, dire quelles phases ils ont traversées avant la législation qui les régit aujourd'hui; d'autre part, étudier l'état des finances de la France à l'époque où les impôts actuels ont pris naissance et pendant la Révolution française, tel est, en résumé, l'objet du livre de M. Stourm.

La partie la plus considérable de cet ouvrage est consacrée aux revenus publics, en premier lieu à l'impôt foncier.

Après avoir rapidement passé en revue les finances de l'ancien régime pendant le cours du XVIIIe siècle, l'auteur arrive à l'administration de Necker; il montre à quel point les taxes foncières de cette époque, la taille et les vingtièmes, frappaient la classe pauvre, tandis que les privilégiés jouissaient d'exemptions que rien ne justifiait; Necker essaya le premier de réformer cet état de choses en fixant à un taux invariable le montant de la taille, en supprimant les vingtièmes d'industrie, en ordonnant les premières revisions cadastrales, en réduisant le nombre exorbitant des emplois fiscaux, etc. — A la suite de ses efforts viennent ceux des assemblées provinciales : dès leur création, elles se mettent à l'œuvre. On les voit voter la péréquation des contingents, d'après un système qui devait être celui de la loi de 1790, remplacer les collecteurs d'impôts par des agents du Trésor, réglementer les poursuites en matière de contributions. L'assemblée des Notables fait plus encore : elle vote l'impôt territorial, c'est-à-dire la répartition des contingents faite par des assemblées locales : c'est bien là le système actuel de répartition de l'impôt foncier. Après les notables, la Constituante. Tout en reconnaissant qu'à elle revient l'honneur d'avoir posé définitivement les bases de la contribution foncière, l'auteur rappelle que cette assemblée a commis des erreurs : ainsi elle a confié la confection des matrices des rôles aux officiers municipaux, le recouvrement de l'impôt à des adjudicataires au rabais, et réparti l'énorme contingent de l'impôt foncier sur la base arbitraire d'une proportion aux taxes foncières de l'ancien régime. — Les assemblées qui ont succédé à la Constituante ont aussi

adopté des mesures universellement condamnées aujourd'hui, telles que la perception en nature d'une partie de l'impôt, le rétablissement temporaire des contraintes solidaires. D'un autre côté, toute la Révolution s'est passée sans qu'on exécutât le cadastre dont la confection avait été prescrite par la Constituante. La loi du 3 frimaire an VII n'a pas apporté de grandes améliorations à cet état de choses, et c'est en somme sous le Consulat et l'Empire que la contribution foncière a reçu une organisation solide.

L'étude que l'auteur a faite de l'impôt foncier est continuée par lui pour tous les autres impôts : prestations, contribution personnelle-mobilière, portes et fenêtres, patentes, impôts indirects.

La seconde partie de l'ouvrage est consacrée à l'histoire des budgets et de la comptabilité de l'ancien régime et de la Révolution; le point de départ de cette étude est le moment où Necker allait quitter le pouvoir et céder son titre de contrôleur général à Calonne : c'est l'époque où les finances de l'ancien régime sont dans l'état le plus déplorable, où les ressources de l'État s'épuisent sans aucun contrôle, où les emprunts se succèdent avec une rapidité croissante et sous toutes les formes. Après le passage de Necker aux affaires, signalé par d'heureuses réformes, le désordre reparaît et s'aggrave jusqu'à la fin de l'ancien régime.

L'auteur, arrivant à 1789, fait remarquer combien les réformes proposées par Necker à l'Assemblée constituante pour ramener l'équilibre dans les budgets étaient simples et pratiques; mais l'Assemblée voulait dans l'ordre financier des réformes qui fussent à la hauteur de celles qu'elle rêvait dans l'ordre politique, elle repoussa le projet de Necker. Comme le Trésor était à vide, elle ordonna la confiscation des biens du clergé, et en même temps la création de 400 millions d'assignats. Les différentes assemblées de la Révolution ont ordonné l'émission de 47.5 milliards d'assignats : l'émission d'une quantité aussi fabuleuse de papier-monnaie est due à plusieurs causes, avant tout les besoins croissants du Trésor, l'improductivité des impôts, puis la dépréciation progressive des assignats. A côté de ce moyen de payer les dépenses de l'État, la Révolution en a employé de plus révolutionnaires encore : confiscation des biens d'émigrés, emprunts forcés. Ces procédés ont conduit l'État à la fameuse banqueroute du tiers consolidé, et lorsque le Directoire tomba, Gaudin put déclarer sans exagération qu'il n'existait réellement plus de vestiges de finances en France.

M. Stourm se demande en terminant quelle a été l'œuvre de la Révolution dans l'organisation de notre système financier : Lui doit-on l'organisation de notre système actuel d'impôts, de l'impôt foncier, de l'impôt mobilier, de la contribution des patentes, etc.? On ne peut nier que les lois de 1790, de 1791, et surtout les lois de l'an VII constituent la législation fondamentale de nos contributions. Mais l'impulsion première, les premières tentatives de réformes sont dues à Necker et aux assemblées de l'ancien régime. L'Assemblée constituante et la Législative n'ont fait que suivre l'impulsion donnée. Cependant, si l'on compare les finances de la fin de l'ancien régime et celles de la Révolution, on est amené, en s'inspirant de l'étude de M. Stourm, à dire qu'elles ont été dans un état déplo-

rable aussi bien pendant le règne de Louis XVI que pendant les dix dernières années du XVIII[e] siècle. Si la Révolution présente le spectacle de déficits toujours croissants, d'innombrables émissions d'assignats, d'emprunts forcés, de mille procédés violents qui ont abouti à une ruine complète, le règne de Louis XVI présente le spectacle de déficits aussi graves, d'emprunts aussi répétés, d'un désordre général et profond dans la comptabilité, de faillites qui, se succédant chaque année, ont préparé les débâcles financières de la Révolution. A ce point de vue, les deux époques ont une malheureuse analogie. Il faut arriver au XIX[e] siècle pour trouver un système financier reposant sur des bases scientifiques, et l'équilibre dans les budgets.

MARCEL TRÉLAT.

Inventaire analytique des Archives du Ministère des Affaires étrangères. Correspondance politique de MM. de Castillon et de Marillac, ambassadeurs de France en Angleterre. Paris, Alcan, 1885. — La Commission des archives diplomatiques a commencé la publication d'un inventaire analytique de la *Correspondance politique*. Chargés d'éditer les plus anciennes dépêches de nos ambassadeurs en Angleterre que conserve le dépôt des affaires étrangères, celles de MM. de Castillon et de Marillac (1537-1542), MM. Kaulek, Louis Farges et Germain Lefèvre-Pontalis ont analysé toutes ces lettres, même les parties secondaires de la correspondance, et publié in extenso les pièces les plus intéressantes. Ils ont, dans leur introduction, raconté la vie de Castillon, dont on ne savait jusqu'ici que le nom, et qui eut en 1537 la mission de négocier le mariage de la princesse Marie Tudor avec le duc d'Orléans, ou celui du roi lui-même avec une Française (« car c'est une garenne d'honnestes dames que France »); et ils ont donné une notice substantielle sur Marillac, un des précurseurs du parti « *politique* », dont les dépêches montrent le talent d'observateur, la souplesse d'esprit, l'habileté à profiter des circonstances. Envoyé à Londres à l'époque de la trêve de Nice, Marillac avait pour instruction de resserrer, par son entente avec l'ambassadeur de Charles-Quint, la nouvelle alliance de la France avec l'Empereur sans perdre les avantages de l'amitié de l'Angleterre.

Nos ambassadeurs furent témoins de quelques-uns des faits les plus importants du règne de Henri VIII : le mariage et la répudiation d'Anne de Clèves, « qui ne s'est trouvée de si grande beauté que tout le monde affirmait », l'exécution de Thomas Cromwell, le mariage, le procès et la mort de Catherine Howard, cette reine gracieuse et infortunée, condamnée par un tribunal où siégeait le duc de Norfolk, son oncle, qui avait déjà été un des juges de son autre nièce, Anne Boleyn. « Telles sont les tragédies d'Angleterre. »

Castillon et Marillac ne flattent point Henri VIII; ce n'est plus pour eux l'homme dont Thomas Morus comparait la beauté à celle d'une jeune fille, et dont les ambassadeurs vénitiens faisaient un si brillant portrait. Ils s'indignent quand ils voient mourir à la même heure et avec la même

constance, en vertu du *statut de sang*, catholiques et protestants. Ils nous montrent le roi s'amusant à entendre de la musique et prenant force distractions pendant le procès de Catherine, de même qu'il était parti pour la chasse au moment même où tombait la tête d'Anne Boleyn. Marillac raille son avarice et sa défiance (p. 212), et Castillon n'a pas plus de respect pour cette « *vieille voulpe* » à qui ses *angelots* étaient si chers; il parle avec une liberté de langage étonnante de sa passion pour Mme de Longueville (p. 13) et de sa prétention de faire venir à Calais trois princesses pour choisir parmi elles comme « parmi haquenées ».

Mais ce prince voluptueux et sanguinaire, ce roi qui détruisit en Angleterre toute liberté, eut une politique utile à son pays et travailla à sauver l'équilibre de l'Europe. Marillac loue l'étendue et la sûreté de ses informations et l'habileté de sa diplomatie.

Les dépêches de nos agents abordent d'ailleurs bien des sujets : l'état de la marine anglaise, nos relations avec Charles-Quint et avec Soliman, l'assassinat de Rincon et de Fregoso, la peste de Londres, les précautions prudentes prises par le roi pour éviter toute communication avec sa capitale désolée par l'épidémie.

Il est inutile de dire avec quel soin a été publié le premier volume d'une collection qui a pris pour modèle les *Calendars of state papers* et pourra rivaliser avec eux. Un index alphabétique, indispensable complément d'un livre qui contient tant de renseignements différents, termine le volume. Le plan de la publication ne comportait pas une annotation critique; mais les notes biographiques et explicatives sont nombreuses et ne constituent pas la partie la moins difficile de l'ouvrage.

L. Delavaud.

André Daniel. *L'année politique 1885*, avec un index raisonné, une table chronologique, des notes, des documents et des pièces justificatives. Douzième année. Paris, Charpentier, 1886. — Ce livre n'est pas seulement un répertoire très complet et très exact des faits politiques qui se sont produits en France et dans le monde durant le cours de l'année dernière. Le publiciste de talent qui écrit l'année politique sous le pseudonyme d'André Daniel, est en possession d'informations étendues, abondantes et sûres. Mais ce n'est point là le principal mérite de ce livre. La valeur en est surtout dans les vues de l'auteur, qui, dans l'image confuse laissée à notre esprit par les événements de l'année écoulée, sait reprendre les traits essentiels et mettre en relief et dans leur pleine lumière les faits qui peut-être n'entreront pas tous dans l'histoire, mais commanderont pour la plupart les événéments des années les plus rapprochées.

A. A.

A. Chuquet. *La première invasion prussienne (11 août — 2 septembre 1792).* Cerf, in-18, 1886. — Ce volume, le premier sans doute d'un ouvrage considé-

rable sur les campagnes de la Révolution, s'étend de l'entrée des Prussiens en Lorraine jusqu'à la prise de Verdun. M. C. nous peint dans une sorte d'introduction les deux armées qui allaient se trouver en présence. Le tableau de l'armée française nous semble particulièrement neuf et vrai, et l'on y voit clairement comment, désorganisée d'abord, puis transformée, l'armée royale est devenue l'armée de la Révolution. M. C. nous montre les sous-officiers roturiers, instruits à la manœuvre et capables d'une sévère discipline, remplaçant les officiers nobles émigrés pour la plupart, et s'attachant au nouveau régime qui leur assurait un avancement régulier et une retraite. Mais il insiste surtout sur la question tant débattue des volontaires et en donne une solution ingénieuse et probablement définitive. On ne doit pas confondre les volontaires de 1791 et ceux de 1792. En juin 1791, après l'événement de Varennes, la levée de 169 bataillons de volontaires nationaux (101,000 hommes) est décrétée, pour renforcer l'armée de ligne et combler les vides énormes faits par l'émigration. La levée réussit; dès la fin de l'année, on comptait 83 bataillons organisés, composés de soldats qu'un généreux élan avait poussés sous les drapeaux et commandés par des officiers élus, mais dont beaucoup avaient déjà servi. Il était inévitable, en ce temps de désordre universel, qu'une exacte discipline ne pût d'abord être maintenue dans ces nouvelles troupes; aussi leurs premières rencontres avec l'ennemi ne leur font-elles pas honneur. Mais les généraux prirent à cœur de les exercer; par un travail patient, ils les formèrent à la manœuvre dans les camps, et la guerre d'escarmouches leur permit de les habituer à l'ennemi. « Ce n'est que de la faïence bleue, » disait-on d'abord, par allusion à l'uniforme des volontaires; mais elle se durcit au premier feu, et, à Valmy, les jeunes bataillons tinrent ferme comme les vieux régiments qui les encadraient. Tels furent les volontaires de 1791. Les 5 mai et 11 juillet 1792, on fit un nouvel appel, et la patrie fut déclarée en danger; cette fois il fallut que le sort désignât dans les gardes nationales les individus qui serviraient; on les nomme à tort des volontaires; c'étaient des réquisitionnaires. Il n'y avait pour eux ni armes ni uniformes; ils se répandirent sur les routes, en cohues turbulentes, et beaucoup désertèrent avant d'arriver aux armées; levées en pleine guerre, ces recrues n'eurent pas le temps de s'instruire et ne furent la plupart qu'un embarras pour les généraux. Mais leur mauvais renom trop justifié ne doit pas nuire aux volontaires de 1791. M. C. fonde cette thèse sur des documents nouveaux qu'il a tirés en grand nombre des Archives de la Guerre et aussi sur un examen plus attentif des pièces publiées jusqu'ici. Le tableau de cette « jactancieuse » armée prussienne ne témoigne pas d'une moins exacte information des sources étrangères, et s'il ne semble pas que sur ce chapitre M. C. ait eu matière à renouveler un sujet déjà sérieusement étudié, il y a apporté du moins, de même que dans son résumé des négociations qui ont précédé la déclaration de guerre, ses rares qualités de précision et de clarté : à cet égard, les portraits du duc de Brunswick et de son état-major sont des modèles.

Nous ne pouvons entrer dans le détail des opérations militaires que nous

présente M. C., et il faut nous borner à signaler les pages excellentes consacrées à la marche de l'armée prussienne, aux dispositions de la population de la Lorraine, aux sièges de Longwy et de Verdun, avec le récit du suicide de Beaurepaire; mais nous devons remarquer avec quel art l'auteur a su, à travers tant d'objets divers, ne perdre jamais de vue son but, qui est de nous montrer l'éducation des jeunes troupes françaises dans la série de combats partiels qui ont préparé la campagne décisive de l'Argonne. C'est cètte campagne et le succès de ces efforts que nous racontera le second volume.

RAYMOND KŒCHLIN.

L. Paulliat. *Madagascar sous Louis XIV.* Calmann Lévy. — **H. Pouget de Saint-André.** *Madagascar sous Louis XV.* Challamel aîné. — La Compagnie des Indes orientales, instituée en 1664, outre le commerce des Indes, avait dans son ressort la colonisation de Madagascar. Louis XIV, dès le début, prit à cœur cette affaire, et M. P. nous le montre fort expert dans l'art tout moderne de la réclame : il place lui-même les actions, provoque par affiches l'émigration à Madagascar, lance en un mot la Compagnie qu'il subventionne. Le succès ne répondit pas à ces efforts : aux Indes, la trahison et l'impéritie des agents réduisirent à néant les rêves d'empire colonial. Madagascar prospéra d'abord, grâce aux rares talents du marquis de Mondevergue; mais cet homme de cœur, calomnié, méconnu, fut rappelé et emprisonné, et Madagascar, en d'autres mains, fut bientôt perdu pour nous. Louis XV reprit ces projets et l'exécution en fut confiée au comte de Mandave, dont M. P. de S.-A., son petit-fils, publie les papiers. Mandave eut le même sort que son devancier Mondevergue : laissé sans ressources, décrié à la cour, il fut remplacé, et son successeur, Béniowski, détruisit son œuvre : pour la seconde fois la France échouait à Madagascar. Ces deux chapitres de notre histoire coloniale méritent d'être lus, car, au milieu de détails neufs et piquants, ils renferment pour nous d'utiles leçons.

A. DE LACVIVIER.

Ad. Coste. *Les questions sociales contemporaines.* — Paris, Alcan et Guillaumin, 1886. — Toutes les personnes qui s'intéressent au progrès des sciences économiques ont gardé mémoire du mouvement d'émulation causé par le concours Pereire, il y a quelques années. M. Ad. Coste a eu la bonne pensée de résumer en un volume la substance des mémoires couronnés, et publiés par leurs auteurs. Quinze études ont été ainsi analysées et annotées. L'ensemble forme un ouvrage plein d'idées et de faits intéressants, qu'on lit avec plaisir et dont on peut tirer quelques bons renseignements.

L. P.

Lord Malmesbury. *Mémoires d'un ancien ministre* (1807-1869). Trad. de l'anglais. Paris, Ollendorf, 1886. — Collègue de lord Derby au Foreign Office (février-décembre 1852 et février 1858-juin 1859), et au sceau privé (juin 1867-décembre 1868), lord Malmesbury, aussi tory que son chef, ne s'en distingue que par une admiration particulière, mais non sans réserve toutefois, pour Napoléon III. Aussi de son passage aux affaires rappelle-t-il avec plaisir qu'il a donné l'exemple de la reconnaissance du second empire, ménagé une solution favorable à la question un moment menaçante, en 1858, des réfugiés français et italiens en Angleterre, conjuré en 1859 une coalition prusso-autrichienne et même anglo-allemande contre Napoléon, Cavour et la séquelle d'Orsini, enfin exhorté en 1867 la Prusse à évacuer Luxembourg. Pour les détails de la politique anglaise, L. M. a la sage modestie de renvoyer aux blue-books. Mais c'est avec une complaisance dont ne sauraient se plaindre des Français qu'il évoque les souvenirs les plus piquants sur le monde du second empire et surtout sur Napoléon III, dont il est presque le confident, dans les bons comme dans les mauvais jours, à l'Élysée, aux Tuileries ou à Fontainebleau, comme à Rome, à Ham ou à Chislehurst.

ÉMILE MAUCOMBLE.

Il sera ultérieurement rendu compte des ouvrages ci-après, déposés au bureau des Annales :

Ant. Todaro della Gallia. *Diritti del conjuge superstite. — Diritto francese attuale. Diritto italiano attuale.* Torino, 1886.

Journal du général Gordon. Siège de Khartoum, trad. de l'anglais, par M. A. B. Paris, Firmin Didot et Cie, 1886.

Geffroy, de l'Institut. *Instructions aux ambassadeurs de France à la cour de Suède.* Paris, Alcan, 1886.

De Bourgoing. *Histoire diplomatique de l'Europe pendant la révolution française*, avec une préface de M. le duc de Broglie. Paris, Calmann Lévy, 1886.

Ad. Franck, de l'Institut. *Philosophie du droit civil,* Paris, Alcan, 1886.

L. de Ranke. *Histoire de France, principalement pendant le* XVIe *et le* XVIIe *siècle* (trad. J.-J. Porchat, continué par C. Miot), t. IV. Klincksieck, 1886.

A. de Foville. *Etudes économiques et statistiques sur la propriété foncière. Le morcellement.* Paris, Guillaumin.

Albert Delatour. *Adam Smith : sa vie, ses travaux, ses doctrines*, ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques. Paris, Guillaumin, 1886.

Les Annales ont encore reçu les ouvrages ci-après :

Arth. Raffalovich. *La ligue pour la défense de la propriété et de la liberté en Angleterre.* Paris, Guillaumin, 1886.

M. Cosson. *Essai sur l'instruction populaire dans ses rapports avec l'éducation économique et sociale.* Paris, Pedone, 1886.

CHRONIQUE DE L'ÉCOLE.

Enseignement. — Plusieurs enseignements complémentaires ont été ouverts à l'École, en dehors des cours réguliers, durant le premier semestre de l'année scolaire :

M. André Lebon a repris son cours d'*Histoire parlementaire et législative de 1852 à nos jours;* M. Auguste Arnauné a étudié les questions relatives à la *Monnaie, au crédit et au change*; M. Levy Brühl, l'*Histoire de la formation du sentiment national en Allemagne;* M. Wilhem, secrétaire de la Comission du contentieux du Ministère de la marine, la *Législation des colonies*. Enfin M. Léon Say a discuté les *Solutions démocratiques de la question des impôts*.

Concours. — *Auditorat au Conseil d'État*. — Concours de décembre 1885. — Ont été admis : MM. Fleury Ravarin, de Belleval, Dautresme, Chardon, Wurtz, Tardieu. Tous sont d'anciens élèves de l'École. Les compositions ont porté sur les sujets ci-après : 1° Épreuve préparatoire : Du rôle et des attributions du Conseil d'État sous les différentes constitutions; du rôle et des attributions du Conseil d'État actuel; 2° Épreuve définitive : Des mesures qui ont été édictées soit dans la montagne soit dans la plaine, dans le but de prévenir les inondations ou d'en restreindre les effets.

Les exposés de principe ont eu pour objet les questions suivantes : Quelles étaient en l'an VIII les attributions des conseils de préfecture; quelles sont-elles aujourd'hui? — Historique de la législation sur les crédits extraordinaires et supplémentaires; état actuel de la législation. — Des monopoles établis au profit de l'État; apprécier les motifs qui ont amené leur création. Indiquer d'une manière générale comment s'exerce chacun d'eux. — Quels sont, en ce qui concerne l'enseignement primaire public ou libre, les droits de l'État, des communes, des citoyens. — L'article 75 de la constitution de l'an VIII et le décret du 19 septembre 1870. — Régime des douanes; comparaison entre les douanes et les octrois au point de vue économique. — Contribution foncière : son assiette, sa répartition; des réformes dont la législation actuelle est susceptible. — Pensions de l'armée de terre : comparer la législation qui les régit aux règles établies par la loi du 9 juin 1853 pour les pensions civiles. — Quelles sont les limites du contentieux administratif, soit par rapport aux actes dont la connaissance appartient à l'autorité judiciaire, soit par rapport aux actes de l'autorité législative, parlementaire ou gouvernementale. — De la dette flottante. Son but, sa composition, son accroissement, sa diminution. — Des droits et des obligations des communes relativement aux immeubles affectés aux services publics communaux, aux églises, presbytères et cimetières. — Des ressources applicables à la voirie vicinale ou rurale et à la voirie urbaine. — Des éta-

blissements dangereux, insalubres ou incommodes. Pouvoirs donnés à l'administration à l'égard de ces établissements. Voies de recours ouvertes contre ces décisions de l'administration. Indiquer les règles spéciales établies pour la surveillance des machines à vapeur. — Règles sur le recouvrement des créances de l'État. Comparaison avec la législation concernant les départements, les communes et les établissements de bienfaisance. — Du droit des Chambres et de chacune d'elles en particulier en matière de loi de finances sous la Constitution de 1875.

Ministère des affaires étrangères. — Concours de janvier 1886. — Ont été admis : MM. Claris, Ritt, Bonnefons et de Valicourt (*ex æquo*), David, de Sainte-Claire, Coulon, Ganderax, Le Brun, Bonnardet, du Parc. Tous, à l'exception du quatrième et du dernier, sont d'anciens élèves de l'École.

Les compositions ont porté sur les sujets suivants : 1° Relations de la France et de la Russie du traité d'Utrecht à la paix de Tilsitt; 2° fonctions consulaires dans les pays chrétiens.

Inspection des Finances. — Concours de mars 1886. — Ont été admis : MM. Martin de Beaucé, Sallandrouze Delamornaix et Block. Tous les trois sont d'anciens élèves de l'École.

Les compositions ont porté sur les sujets suivants : 1° des caisses d'épargne; leur utilité; exposer leur organisation et leurs rapports avec l'Etat; mesures qu'on pourrait prendre pour employer les fonds des caisses d'épargne au profit de l'agriculture, de l'industrie et du commerce; 2° quels sont les différents droits dont peuvent être frappés les vins depuis le moment de leur récolte jusqu'à celui de leur consommation, et quels sont les moyens dont dispose l'administration des contributions indirectes pour en assurer l'assiette et le recouvrement; 3° dans quelle forme est présenté, voté et modifié, s'il y a lieu, le budget de l'État. Faire connaître les variations qui se sont produites dans la législation à ces différents points de vue.

Auditorat à la Cour des Comptes. — Un concours aura lieu en juin-juillet 1886.

GROUPES DE TRAVAIL.

Groupe d'économie politique et de finances. M. Léon Say, président. — *Séance du 14 janvier.* M. Chardon étudiera les rapports de la Banque de France avec le Trésor; M. Lacroix, les prêts faits par l'État aux localités; M. Janvier, l'emploi des fonds des caisses d'épargne; M. Eymond, la législation du taux de l'intérêt; M. Desroys du Roure, la question du monopole de l'alcool en Allemagne. M. Auburtin donne lecture d'un travail sur l'histoire de l'impôt foncier en France jusqu'en 1789. — *Séance du 4 février.* M. Chastel lit une étude sur l'impôt des propriétées bâties en Italie. — *Séance du 18 mars.* M. Dautresme se charge d'une étude sur l'histoire de la législation forestière en France au point de vue de la conservation des forêts;

M. Noël étudiera la question des tarifs de voyageurs en chemins de fer. M. Colein-Dubusq lit une étude sur l'impôt des voitures publiques. — *Séance du 1er avril.* M. Jules des Rotours lit un travail sur l'histoire du budget départemental.

Groupe de droit public et privé. M. Ribot, président. — *Séance du 25 janvier.* M. Devillers étudiera le régime commercial des colonies; M. Ostrogorski, l'organisation des partis politiques en Angleterre. M. Merlin donne lecture d'un mémoire sur la responsabilité civile des ministres en France. — *Séance du 15 mars.* M. Fauchille se propose d'exposer les questions juridiques auxquelles a donné naissance l'établissement de l'Union monétaire latine. M. Menant communique au Groupe une étude sur le droit régalien en matière de mines. — *Séance du 30 mars.* M. Austen Chamberlain donne communication d'une note sur les *allotments* et les *small holdings* en Angleterre; M. André Lacroix lit une étude sur la question des assemblées cantonales.

Groupe d'histoire et de diplomatie. M. Albert Sorel, président. — Les séances des 18 janvier, 8 février, 22 et 29 mars ont été consacrées à la préparation d'une bibliographie spéciale à l'histoire diplomatique depuis les traités de Westphalie jusqu'à nos jours. Le 1er mars M. Raymond Kœchlin a donné lecture de la seconde partie de son étude sur la politique française au congrès de Rastadt. — La section de géographie économique s'est réunie le 11 février. M. Daubigny s'est chargé d'une étude sur la politique coloniale de Choiseul.

SOCIÉTÉ DES ANCIENS ÉLÈVES ET ÉLÈVES.

Assemblée générale du 16 janvier. M. le docteur Lacroix, trésorier, présente les comptes de l'exercice 1885-86. Les comptes sont approuvés et des remerciements votés au trésorier. MM. André Lebon, professeur à l'École, et Auguste Arnauné, secrétaire général des groupes, anciens élèves, sont élus administrateurs.

Section de législation et de finances. — *Séances des 5 et 19 février.* Question du monopole de l'alcool. Ont défendu le monopole : MM. Christesco et Guillot. Ont parlé en sens contraire : MM. Pensa, Lacroix, Colein-Dubusq, Maret et Eymard. M. Campagnole a demandé l'élévation des droits sur l'alcool. La section s'est prononcée contre le monopole. — *Séance du 26 février.* L'article 75 de la constitution de l'an VIII et le décret du 19 septembre 1870. Ont pris part à la discussion : MM. Harbulot, Lacroix et Campagnole. — *Séance du 12 mars.* La censure théâtrale. M. Guillot a soutenu la thèse de la suppression de la censure. MM. Lacroix, Ostrogorski et Campagnole l'ont combattue. La section s'est prononcée dans le même sens. — *Séance du 16 mars.* La réforme cantonale. M. Lacroix a préconisé l'institution d'assemblées de canton.

Section d'histoire. — M. de Lacvivier a traité, d'après M. L. Pauliat, la question de Madagascar sous Louis XIV. — M. Chayet a fait l'historique des origines de la question des duchés de l'Elbe.

MOUVEMENT DES PÉRIODIQUES.

Journal du droit international privé et de la jurisprudence comparée. — *1886, nos 1 et 2.* L. Von Bar. L'expulsion des étrangers. — N. Droz : De la prochaine conférence internationale de l'Union pour la protection de la propriété industrielle, etc. — Ministère des affaires étrangères d'Italie : Négociations diplomatiques du gouvernement italien avec les différentes puissances relativement à la fixation par traité de certaines règles de droit international privé et à l'exécution des jugements étrangers. — F. Rougon. Du régime de la propriété immobilière et du droit pour les étrangers d'acquérir en Turquie. — Sir Julian Pauncefote. Mesures administratives prises en Angleterre pour éviter les inconvénients juridiques produits dans certains cas par les mariages célébrés en ce pays entre Anglaises et Français.

Revue coloniale internationale (Amsterdam). — *Février 1886 :* E. Metzger. Europaïsche Colonisation in Holländisch Ost-Indien. — A. Brunialti. La question coloniale en Italie. — Ph. Paulitschke. Die gegenwärtige politische un commerzielle Situation von Harrar in Ost-Africa. — Deutschland's Consular. Vertretung ausserhalb Europa's. — Bibliographie coloniale. — *Mars :* J. G. Bourniot. Canada as a Nation... — W. J. Havenga. Un nouvel État dans l'Afrique centrale.

Archiv für öffentliches Recht (Fribourg-en-B.). — *1re livraison :* Von Martitz. Das internationale System zur Unterdrückung des Afrikanischen Sklavenhandels in seinem heutigen Bestande. — Geffken. Völkerrechtliche Fragen in dem Fransösisch-Chinesischen Streite. — Laband. Zur Lehre vom Budgetrecht.

Deutsche Runschau (Berlin), 1886. — *1re livraison :* F. Holzerland. Die Arbeiterbewegung in Berlin. — *2e livraison :* P. Gussfeldt. Meine Erinnerungen an den Prinzen Friedrich Karl Von Preussen. — *3e livraison :* Bemerkungen über die englische Gesellschaft.

Historische Zeitschrift (Munich), 1886. — *1re livraison :* A. Beer. Zur Geschichte der Politik Karls VI. — Pflugk-Hartung. Papst Politik in Urkunden. — *2e livraison :* G. Kochs. Die Verfassung von Genf und Rousseau's Contrat social. — A. Brückner. Das Archiv des Fursten Woronzow. — *3e livraison :* A. Naudé. Friedrich der Grosse vor dem Ausbruch des Siebenjährigen Krieges. — Müller. Hollands Befreiung im Jahre 1813.

Jahrbücher für Nationalökonomie und statistik (Iéna), 1885. — *5e livraison :* Elster. Die Fabrikinspectionsberichte und die Arbeiterschutz

gesetzgebung in Deutschland. — Die in D. erlassenen wirtschaftlichen Gesetze und Verordnungen, etc., während des Jahres 1884. — 6e *livraison :* Ubersicht uber die neuesten Publicationen Deutschlands und des Auslandes.

Preussische Jahrbücher (Berlin), 1886. — 1re *livraison :* Politisches und Sociales aus dem heutigen Athen. — 2e *livraison :* Suite du précédent. — W. Stieda. Gewerbliche Zustände in der Gegenwart, I. — 3e *livraison :* Dr R. Stegemann. Die ökonomische Grundanscharung von Karl Marx. — W. Stieda. Gewerbliche Zustände, etc., II. — Zur Geschichte des russischen Einflusses in Asien.

Unsere Zeit (Leipsig), 1886. — 1re *livraison :* X***. Der Adel in Ungarn. — M. Willkomm. Die spanische Basken und ihr Land. — Julius Frühauf. Das Project einer Zollunion Œsterreichs mit Deutschland in Geschichtlicher Entwickelung. I, Période 1833-1853. — 2e *livraison :* S. Gopievic. Die Ereignisse in Bulgarien 1885. — Frühauf. Das Project einer Zollunion, etc., II. — Willkomm. Die Spanische Basken, II. — Russlands innere Zustände, III. — 3e *livraison :* Die Ereignisse in Bulgarien 1885, II. — Das Project einer Zollunion, III.

Zeitschrift für das Privat und Oeffentliche Recht der Gegenwart (Vienne), 1886. — 1re *livraison :* Dr J. Kohler. Ueber die Interpretation von Gesetzen. — Comptes rendus. — 2e *livraison :* Dr J. Kohler. Das Rechtsgeschäft. — K. Heimburger. Die Reform der Verwaltungsrechtsprechung und der Competenz-Conflicte in Italien.

Johns Hopkins University studies in historical and political science. — 3e *série*, XI-XII. John Addison Porter. The city of Washington. Its origin and administration.

Revista de Españа (Madrid), 1886. — 1re *livraison :* D. E. Castelar. Los progresos de la democracia en Europa. — D. M. de Azcarraga. Influencia del espritu colonizador en la civilization universal. — 2e *livraison :* D. R. A. de los Rios. Episodios historicos de la guerra de la Independencia. — 3e *livraison :* D. J. Jimeno Aguis. La Criminalidad en España. — 4e *livraison :* D. J. M. Macanaz. España y Francia en el siglo XVIII. — El marques de Figueroa. Politica del Pontificado en nuestros dias. — D. E. Asquerino. Las razas en las republicas americanas. — 5e *livraison :* D. J. M. Macanas. España y Francia en el siglo XVIII. II. — Dr. Panades. La Iglesia y el Estado en nuestros dias.

Rivista italiana per le scienze giuridiche (Rome). — 1re année, 1re *livraison :* Bonasi. La responsabilita dello Stato per gli atti dei suoi funzionari. Il diritto vigente. — Vivante C. Le imprese di assicurazioni sulla vita. Necessità di una legislazione speciale e di una sorveglianza governativa. — Bolaffio L. Questioni controverse nel giudizio di fallimento.

Le Propriétaire-gérant, Félix Alcan.

Coulommiers. — Imp. P. BRODARD et GALLOIS.

LA FRANCE EN ORIENT

AU COMMENCEMENT DU XVIIIe SIÈCLE.

I

Au début du XVIIIe siècle, notre pays possédait en Orient une influence qui résultait d'une politique traditionnelle et formait l'un des ressorts de sa puissance. Il en retirait trois avantages principaux, répondant au triple moyen qu'il employait pour maintenir et propager son crédit dans les pays du Levant. Par ses relations avec la Porte, la France obtenait que les armées ottomanes fussent employées à prévenir, à détourner ou à amortir le choc de ses propres adversaires; la protection qu'elle accordait aux catholiques de Turquie ajoutait à son prestige aux yeux de la chrétienté tout entière; enfin le commerce qu'elle avait établi avec les États du sultan figurait parmi les éléments nécessaires de sa prospérité.

Lorsque François Ier, vaincu et prisonnier à Pavie, avait vu son épée brisée et son armée détruite, il avait douté de toute assistance chrétienne et s'était donné au Turc; ce trait de désespoir devint le point de départ d'un système. Pendant deux siècles, l'accord avec la Porte se prolongea et, s'il ne fut point permanent, s'il subit à plusieurs reprises l'épreuve de violences et d'outrages réciproques, il se reforma chaque fois que les circonstances en démontrèrent l'utilité. Au XVIe siècle, dès que la France prévoyait une attaque ou méditait une prise d'armes, un émissaire partait à la recherche du Grand Seigneur, toujours occupé à préparer ou à exécuter de lointaines expéditions. On signalait le passage du Français à Venise et à Raguse; s'il échappait aux agents espagnols embusqués sur son passage, aux tempêtes de l'Adriatique, à la férocité des populations bosniaques et albanaises, il rejoignait le potentat musulman dans sa capitale ou dans son camp, à Constantinople, sur les bords du Danube ou dans les défilés de l'Asie Mineure. Il lui expliquait alors de vive voix les projets de sa cour. Le sultan faisait son profit de ces informations et dressait en conséquence son

plan de campagne; tantôt il poussait en Hongrie ses bandes dévastatrices; tantôt sa flotte s'avançait dans la Méditerranée à la rencontre des vaisseaux du Roi et s'aventurait en leur compagnie jusqu'aux côtes de Provence, où François I[er] lui assignait Toulon comme quartier d'hiver, après avoir chassé les habitants de leur ville pour y installer l'Infidèle [1]. Ce concert de mesures entre deux adversaires redoutables tint en échec Charles-Quint et Philippe II, sauva la France d'invasions imminentes et prévint peut-être son démembrement. A la fin du règne de Louis XIV, tandis que se poursuivait le duel engagé entre la France et l'Europe, les moyens employés par nous en Orient, pour revêtir un caractère moins romanesque, ne différaient pas essentiellement de ceux qu'avait mis en œuvre la politique insinuante et perfide du XVI[e] siècle. Nos ambassadeurs exposaient au Divan l'état de l'Europe en l'interprétant dans un sens favorable à nos intérêts, confiaient aux ministres orientaux les intentions de la France, les invitaient à y conformer leur conduite, leur indiquaient ou leur laissaient deviner le moment opportun pour une attaque, l'ennemi à choisir, la province à surprendre; leur habileté s'employait à déterminer et à diriger l'effort de la puissance ottomane. Pendant la guerre de la ligue d'Augsbourg, sur nos avis, les Turcs retardèrent de onze ans leur paix avec l'Empereur; pendant la guerre de la succession d'Espagne, sans s'attaquer ouvertement à ce prince, ils lui suscitèrent des ennemis et occupèrent ses alliés. Durant toute cette période, si les diversions opérées dans l'Est ne rendirent pas à notre cause d'aussi éclatants offices qu'au siècle des Valois, elles inquiétèrent au moins la coalition européenne et rendirent ses coups moins assurés [2].

En se servant des Turcs, la France ne les traitait point sur un pied d'égalité avec les autres peuples qu'elle associait à ses desseins. Nos relations avec la Porte présentaient un caractère particulier, sans exemple dans l'histoire diplomatique. Il y eut presque toujours entre les deux États connivence et action concordante; il n'y eut jamais alliance au sens strict et formel du mot. Jamais le Roi et le Grand Seigneur ne signèrent de traité qui les liât l'un à l'autre et leur imposât des engagements réciproques. Pour atteindre son but, notre diplomatie recourait aux expédients les plus divers; elle corrompait le grand vizir, gagnait ses confidents, fréquentait le mufti et recherchait l'appui de ce grand prêtre des mahométans; elle se mettait en rapport avec les eunuques du sérail; on la vit pénétrer au harem et traiter

1. Charrière, *Négociations de la France dans le Levant*, t. I[er], 567 à 574.
2. Voir, aux Archives des Affaires étrangères, la correspondance des ambassadeurs Châteauneuf, Ferriol et des Alleurs, de 1689 à 1712. Cf. Saint-Priest, *Mémoires sur l'ambassade de France en Turquie*. Paris, Leroux, 1877, p. 95 à 115.

avec les sultanes; mais il lui était interdit, sous aucun prétexte, de signer un traité ou quelque acte approchant. Un tel engagement, connu de nos ennemis, pourrait leur servir à soulever contre nous les clameurs indignées de la chrétienté. Or, si nos rois n'ignoraient point que l'Europe possédait la certitude morale de leur complicité avec l'Infidèle, ils n'entendaient point lui en laisser saisir la preuve matérielle et palpable. D'ailleurs, ils tenaient à se réserver la faculté de renier et d'abandonner l'auxiliaire suspect qu'ils mettaient en mouvement. Lorsqu'au cours d'une guerre la France avait appelé les Turcs à son aide, elle ne consultait, pour signer la paix, ni leur intérêt ni leurs convenances, et ne se mettait guère en peine, après avoir requis leurs services, de les laisser à un désastreux isolement.

Au point de vue des effets que la France en attendait, ce système offrit peu d'inconvénients tant que dura la race des sultans hardis et belliqueux. Sous leur règne, la guerre formait l'état permanent de leurs peuples; peu leur importait que nos défaillances vinssent compromettre quelques-unes de leurs entreprises; ils s'en consolaient par de nouveaux efforts et, dans leur passion de combattre, recherchaient la lutte plus encore que la victoire. Sous les faibles monarques qui suivirent, le zèle guerrier des musulmans se refroidit, leurs expéditions prirent un caractère plus intéressé; ils laissèrent l'Europe organiser contre eux sa résistance et leur infliger d'irréparables désastres. Instruits par ces revers, prudents par nécessité, ils se prirent alors à réfléchir sur le caractère égoïste de notre politique, commencèrent à s'en plaindre, et on les entendit à plusieurs reprises, lorsque nos ambassadeurs les pressaient d'agir, réclamer un traité d'alliance qui leur eût garanti notre fidélité [1]. La persistance de la France à éluder ces demandes les fortifia dans leurs doutes et ne contribua pas peu à leur immobilité en plusieurs circonstances décisives. Notre intimité avec eux tendait ainsi à devenir pour l'Allemagne moins un péril réel qu'un épouvantail; à ce titre elle avait encore son utilité. S'exagérant le pouvoir de la France à Constantinople, nos rivaux ne doutaient point qu'elle ne disposât de la Turquie et ne fît mouvoir à son gré cette vaste machine de guerre. Le fantôme d'une double agression, toujours présent à leurs yeux, troublait leur repos et paralysait leurs intentions hostiles. Ainsi se vérifiait cette parole d'un Français du XVIe siècle, parlant de nos rapports avec le Grand Seigneur : « On peut plus attendre de l'ombre de son amitié que des effets qui s'en pourraient ensuivre [2]. »

1. Archives des Affaires étrangères : Turquie, 1676, 1699.
2. *Correspondance de MM. de Castillon et de Marillac*, publiée par M. Kaulek, avec la collaboration de MM. Louis Farges et Germain Lefèvre-Pontalis, p. 270.

Aboutissant à des résultats moins directs, l'action politique de la France à Constantinople s'était élargie; elle embrassait un plus grand nombre d'objets et influait sur le sort d'une partie de l'Europe. Au delà du Danube subsistaient un certain nombre de nationalités opprimées ou chancelantes; c'étaient la Hongrie, la Transylvanie, plus loin la Pologne, sans compter les Cosaques de l'Ukraine et les Tartares de la Tauride. Les trois premiers de ces États avaient longtemps servi de barrière à l'Europe contre les invasions musulmanes et soutenu vaillamment le choc des janissaires; puis le péril qui les menaçait s'était déplacé. Tandis que le flot de l'Islam atteignait les bornes qu'il ne devait point dépasser, l'Autriche s'avançait vers l'Est et y poussait rapidement ses progrès. Encore toute germanique, la monarchie des Habsbourg représentait l'Allemagne sous sa forme agissante et conquérante; loin de laisser aux États qu'elle agrégeait à son empire une autonomie relative, elle leur imposait ses mœurs, sa langue, son administration, et les incorporait de vive force à la grande race dont elle s'était fait le champion; ses conquêtes marquaient la revanche des migrations slaves et magyares qui jadis avaient refoulé et comprimé l'Allemagne. Au XVII[e] siècle, l'Empereur ne se contentait plus de régner sur la Hongrie, il voulait l'asservir, la violentait dans ses croyances, lui retirait ses antiques libertés; il prétendait réduire en province la principauté de Transylvanie, exploitait les divisions des différentes races qui habitent la vallée du Danube et les excitait à se combattre, espérant faire succéder à ce conflit de nations valeureuses et indisciplinées, à ce tumulte de peuples, la paix d'un universel esclavage. Enfin il s'arrogeait dans les affaires de Pologne un droit d'ingérence de plus en plus despotique. Dans le même temps, la Russie se mettait en marche vers l'Occident; comme elle rencontrait sur son passage quelques-uns des États que l'Autriche combattait et refoulait de son côté, les deux puissances devaient s'unir contre ces adversaires communs, jusqu'à ce que, dans leur mouvement convergent, elles vinssent à se heurter et que leur rivalité naisse de ce contact. Par opposition à la ligue des deux empires, la France témoignait d'une vive sollicitude pour les nationalités en détresse de l'Europe orientale; afin de prévenir leur ruine ou d'aider à leur résurrection, elle s'avisa de les mettre sous la protection du Turc, plus pressé désormais d'assurer ses frontières que de les étendre; elle transforma à leur égard cet ancien tyran en défenseur attitré et leur donna pour support la masse compacte de ses États. Depuis lors, chaque fois qu'un prince ou un peuple organisait sa résistance contre l'Autriche ou la Russie, elle le mettait en relations avec la Porte et lui procurait l'appui des bandes ottomanes; elle assista de la sorte Tekeli, Rakoczy, Charles XII, la Hongrie expirante, la

Transylvanie rebelle au joug, la Suède au lendemain de Pultava.

C'était surtout à titre d'intermédiaire entre la Turquie et la Pologne que la diplomatie française faisait preuve d'une sagacité pénétrante et d'une activité sans relâche. Louis XIV avait pressenti le sort que réservaient à la république slave ses propres discordes et l'ambition sans scrupules de ses voisins; dès le début de son règne, il annonçait le démembrement qui devait se consommer un siècle plus tard et exprimait la crainte « que l'Empereur, le Moscovite et l'électeur de Brandebourg ne partageassent entre eux les États de la couronne de Pologne [1] ». Il regrettait de voir les Polonais, avec ce défaut d'esprit politique qui précipita leurs désastres, s'acharner par point d'honneur à des luttes stériles contre les Infidèles, au lieu de réserver leur courage pour de plus utiles emplois. A plusieurs reprises, il les avertit et leur remontra que leur ardeur belliqueuse se trompait d'objet; puis, lorsque leurs divisions eurent attiré sur eux une quadruple invasion et que leur territoire, disputé entre les Suédois, les Saxons et les Russes, fut enfin demeuré la proie des derniers, il se servit de la Turquie pour déterminer et hâter leur délivrance. Par le traité du Pruth, signé en 1711, le tsar s'était engagé envers le sultan à ne plus intervenir dans les troubles de la Pologne. Notre ambassadeur persuada au Divan de tenir la main avec un soin rigoureux à l'exécution de cette promesse, de laisser la Russie sous la menace permanente d'une reprise d'hostilités, tant que ses dernières garnisons n'auraient point quitté les bords de la Vistule, et dans un traité nouveau, conclu en 1712, de faire reproduire en termes plus explicites la clause libératrice [2]. L'un des derniers actes de la politique de Louis XIV fut ainsi de constituer le Turc gardien et protecteur de la liberté polonaise. Grâce aux suggestions de notre diplomatie, la présence des Osmanlis en Europe devenait pour quelques-uns des peuples chrétiens un gage de repos et une garantie d'indépendance.

II

Chez les musulmans eux-mêmes, dans leur empire, la France s'était fait le défenseur des intérêts de la foi. A l'origine, un seul droit nous avait été reconnu formellement en cette matière, celui de protéger les Lieux saints et leurs gardiens. Après l'échec des croisades, lorsque les chevaliers eurent quitté la Palestine, les reli-

1. Mignet, *Négociations relatives à la succession d'Espagne*, II, p. 306.
2. E. Schuyler, *Peter the Great*. Londres, 1884, t. II, p. 250, 251.

gieux étaient demeurés; l'ordre institué pour prier auprès du Saint-Sépulcre devint son unique défenseur et, pareil à ces détachements qu'une armée en retraite abandonne parfois derrière elle et qui savent se maintenir au milieu des masses profondes de l'ennemi, il continua de tenir garnison chrétienne autour des sanctuaires de Jérusalem. Lorsque la France reparut en amie dans l'Orient soumis aux Turcs, elle retrouva les moines fidèles à leur consigne et s'efforça de leur assurer une existence moins précaire. En 1604, la faculté pour eux de conserver la partie des Lieux saints dont ils étaient restés en possession fut inscrite dans nos capitulations, accordée en l'honneur et à la considération du Roi et placée sous sa garantie. Cependant, d'autres ordres s'étaient glissés dans les ports ouverts à notre commerce; la France obtenait qu'ils y fussent tolérés, en alléguant la nécessité de pourvoir aux besoins spirituels de ses consuls et de ses marchands. Louis XIV fit admettre solennellement par les Turcs l'existence de ces missions; dans les capitulations renouvelées en 1673, le Grand Seigneur s'exprimait de la sorte : « Que les évêques et autres religieux de secte latine, qui sont sujets de la France, soient dans tous les lieux de notre empire comme ils étaient auparavant et y fassent leurs fonctions [1] ». Tel que les Turcs l'interprétèrent, ce texte contenait à la fois une reconnaissance et une restriction. Confirmant l'existence des établissements déjà créés, il ne nous autorisait point à en fonder de nouveaux; permettant aux missionnaires l'exercice de leur ministère ecclésiastique auprès de nos nationaux, il leur refusait toute autre attribution. Mais le zèle religieux du Roi n'admettait point qu'aucune borne lui fût posée et fit de la concession obtenue le point de départ de nouveaux progrès. Les moines durent s'enhardir, sortir de l'ombre du drapeau français, s'engager dans les parties centrales de l'empire et y précéder nos agents. Déjà, sous Louis XIII, l'ordre qui avait eu l'honneur de fournir un confident à Richelieu et devait à la protection du père Joseph un crédit particulier, avait poussé en Orient d'aventureuses expéditions. Sous Louis XIV, les jésuites prennent la direction du mouvement; le Roi leur témoigne une faveur particulière, les institue « ses chapelains dans les pays du Levant [2] » et obtient de la Porte un firman qui leur accorde une liberté d'action illimitée [3]. En même temps, un grand nombre de congrégations italiennes sont venues s'adjoindre aux nôtres et lutter à leurs côtés; la France étend à ces nouveaux venus le bénéfice de sa protection. Une féconde émulation s'empare des mission-

1. Texte publié à la suite du *Mémoire du comte de Saint-Priest*, p. 471.
2. Lettres patentes de mars 1674.
3. Archives des affaires étrangères : Turquie, 1684-1685.

naires; leurs stations se multiplient; ils atteignent les contrées les plus reculées. Souples et habiles, ils se présentent modestement, parlent aux populations dans leur langue, s'insinuent auprès des pachas, les guérissent dans leurs maladies, fondent des hôpitaux, ouvrent des écoles et, d'abord tolérés à grand'peine, se font bientôt accepter et rechercher. On les voit se répandre peu à peu dans toutes les provinces, soutenus par notre protection qui ne les quitte point, agit en leur faveur auprès des autorités, obtient pour leurs établissements, à défaut d'une licence générale, des permissions individuelles, les guide et les soutient dans leur pacifique invasion [1].

Un mémoire officiel, rédigé pendant la première moitié du XVIII[e] siècle, nous donne le dénombrement de l'armée des missionnaires et nous fait passer la revue de cette vaillante milice [2]. Elle comprenait deux corps principaux, fournis par les franciscains et les jésuites français. Le premier de ces ordres avait divisé l'Orient en trois parties, correspondant aux trois grandes circonscriptions ou « provinces » qu'il avait établies en France. Chacune de ces dernières possédait ainsi une succursale d'outre-mer. La province de Paris s'était réservé Constantinople, Smyrne, la Grèce et les îles; celle de Tours fournissait au recrutement des missions d'Alep, de Chypre, d'Égypte, de Mésopotamie et de Perse; celle de Bretagne se chargeait de peupler les couvents de Syrie et de Palestine. Les jésuites possédaient deux établissements principaux, l'un à Constantinople, l'autre à Antoura, en Syrie; chacun d'eux servait de quartier général à une troupe de religieux qui s'était réparti les contrées environnantes. Soumis à l'autorité des supérieurs généraux de leur ordre, qui eux-mêmes résidaient dans le royaume, les franciscains et les jésuites dépendaient exclusivement de la France. Ce furent de précieux agents de notre influence; ils répandaient autour d'eux le nom de leur patrie, vantaient sa puissance, lui ralliaient d'utiles sympathies, et, suivant le mot d'un homme d'État ottoman de nos jours, faisaient « germer la France » sous leurs pas. Les congrégations italiennes relevaient de la Propagande de Rome; toutefois notre gouvernement se réservait sur leurs actes un droit de contrôle et, en échange de sa protection, exigeait leur obéissance.

La surveillance des missions, ainsi que notre gouvernement lui-même en faisait l'aveu, « donnait plus d'occupation à l'ambassadeur

1. Archives des Affaires étrangères : Affaires religieuses et missions au Levant. *Lettres édifiantes*, publiées dans le *Panthéon littéraire*. Paris, 1838, t. I[er], p. 26 à 287.

2. Mémoire adressé par le marquis de Villeneuve, ambassadeur de Constantinople, le 16 janvier 1730. Archives des Affaires étrangères : Turquie.

du Roi auprès de la Porte que toutes les autres affaires dont il était chargé [1]. » En effet, les moines apportaient en Turquie, avec un zèle parfois intempestif, l'esprit de rivalité qui leur est habituel; en présence des Infidèles, devant l'ennemi, ils se jalousaient et se faisaient la guerre. Quelques-uns même, se considérant au Levant comme en pays conquis, adoptaient les mœurs et les allures du soldat en campagne. Mais à côté de ces défaillances, rares chez nos religieux français, que de sublimes exemples de courage et d'abnégation! Dans les derniers siècles, la peste sévissait en permanence sur les bords de la Méditerranée et ne faisait qu'y déplacer ses ravages. A chaque apparition du fléau, tandis que les principaux habitants fuient ou s'isolent, les Pères latins se mêlent à la partie la plus éprouvée de la population, se prodiguent, soignent et consolent les malades, imposent par leur calme et relèvent les cœurs. Dès que la peste atteint Constantinople, l'un d'eux fait ses adieux à ses compagnons; il se rend au bagne, lieu de douleur où les captifs chrétiens sont mêlés à la tourbe des criminels, où l'épidémie se développe avec une effrayante intensité; il s'y établit à demeure, s'y confine pour de longs mois, se retranche du nombre des vivants, s'enferme avec la mort [2]. Les missionnaires bravaient aussi le danger des climats insalubres, la fatigue des longues marches, le fanatisme des populations. Plus courageux que les explorateurs, plus actifs que les marchands, parce qu'un mobile supérieur les poussait, ils persévéraient avec une infatigable constance dans l'œuvre commandée et se dévouaient sans réserve à la conquête des âmes.

Dans leur ardeur de propagande, ils ne s'attaquaient guère aux mahométans. Ils n'ignoraient point que ceux-ci abandonnent rarement une croyance qui les persuade de leur supériorité sur le reste de l'humanité et s'identifie avec leur orgueil. Le saint-siège nourrissait si peu d'illusions à cet égard qu'il avait interdit aux prêtres latins de tenter la foi originelle des Turcs [3]. La conservation des catholiques d'Orient dans la pureté de leur croyance et surtout la conversion des schismatiques, tel était le double but proposé à l'activité des missionnaires. Les Églises d'Orient, séparées pour la plupart du siège apostolique, avaient toujours refusé de se prêter à une réunion générale; au XVIIe siècle, avec le concours et sous l'inspiration de la France, Rome s'efforça de les regagner en détail. La tâche présentait moins de difficultés que de nos jours. Les communautés dissidentes ne trouvaient pas encore dans l'appui d'une grande puissance orthodoxe un

1. Mémoire concernant les missions du Levant et destiné à la cour de Rome. Archives des Affaires étrangères : Turquie, 1731.
2. *Lettres édifiantes*, t. Ier, p. 31.
3. Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat*, t. II, p. 85.

refuge contre la tyrannie des Turcs et les tentatives des Latins ; d'autre part, le patriarcat de Constantinople exerçait sur elles une action moins directe. Plusieurs de ces Églises, isolées, livrées à elles-mêmes, persistaient dans le schisme par habitude plutôt que par principe et offraient au zèle envahissant des missionnaires un terrain tout préparé. De 1673 à 1700, les conversions furent nombreuses et éclatantes ; on vit des populations entières, leurs pasteurs en tête, abjurer solennellement l'hérésie et, tout en tenant compte de l'exagération qui se trahit dans certains rapports de missionnaires, il est certain que durant cette période le catholicisme réalisa de constants et rapides progrès. Chaque recrue opérée par les prêtres latins grossissait aussitôt le nombre de nos clients. En effet, comme nos agents ne manquaient jamais d'intercéder en faveur des catholiques, ceux-ci venaient à eux, se serraient à leurs côtés, les choisissaient pour guides et pour chefs. D'ailleurs, en affirmant leur réunion à l'Église romaine, sans se réclamer du nom de la France, les nouveaux convertis se fussent exposés à un péril réel. Incapables de distinguer le pouvoir sur les consciences de la domination temporelle, les Turcs considéraient que tout sujet du Grand Seigneur, en reconnaissant comme chef de sa foi celui qu'ils appelaient « le grand mufti de Rome », se dérobait à l'autorité de son souverain légitime pour se placer sous celle d'un maître étranger ; par suite, ils se sentaient disposés à voir en lui un rebelle et un traître. Pour les catholiques, le seul moyen d'éviter une dangereuse suspicion était de se déclarer simplement chrétien à la manière des Français ; c'était le parti qu'ils adoptaient dans toutes les circonstances. En 1694, l'île de Chio, où vivaient sept mille d'entre eux, fut tour à tour enlevée par les Vénitiens et reprise par les Turcs. Après leur victoire, les généraux du sultan reprochèrent aux catholiques de l'île d'avoir servi aux envahisseurs de guides et d'auxiliaires ; ils en firent arrêter un grand nombre et les soumirent à un rigoureux interrogatoire qui porta sur leur culte et leurs tendances. Par bonheur, notre consul de Smyrne et nos missionnaires avaient fait la leçon aux accusés. Pressés, tourmentés de questions, ceux-ci se bornèrent à répondre qu'ils priaient et adoraient Dieu comme le roi de France. Devant ce nom révéré, l'ardeur persécutrice des Turcs se contint. L'interrogatoire fut suspendu, les catholiques recouvrèrent leur liberté : « Je me fierai toujours plus, disait l'un des beys, à ceux qui croient comme les Français qu'à ceux qui croient comme les Moscovites [1]. »

L'intérêt présent n'était point le seul motif qui poussât les peuples vers le catholicisme, représenté par la France. Louis XIV avait su si

1. *Lettres édifiantes*, t. Ier, p. 37.

bien propager au loin la renommée de ses armes et donner en même temps les preuves d'une piété toujours agissante que l'Orient chrétien s'était plu à le considérer sous les traits d'un futur libérateur. L'imagination des *rayas* opprimés nous attribuait alors ce rôle de vengeur que la Russie a su depuis revendiquer avec éclat : à leurs yeux, la France passait pour l'héritière désignée de l'empire ottoman et la puissance de l'avenir. Cette croyance s'était répandue chez toutes les races placées en contact avec l'Occident par le commerce ou les missions; nos religieux la trouvaient gravée au cœur des fidèles et travaillaient à l'entretenir; si quelque prêtre grec, arménien ou slave, rêvait l'émancipation de sa race, il confiait ses projets à la France et lui en réservait l'exécution; dans un livre qui paraît résumer de nombreuses aspirations, la « Turquie chrétienne » s'était mise sous la protection de Louis le Grand; des prophéties annonçaient sa venue; le patriarche des Arméniens le saluait du titre de nouveau Constantin, et les Grecs, aussi bien que les catholiques, s'attendaient à voir briller un jour sur la coupole de Sainte-Sophie la croix latine, plantée par la main du fils aîné de l'Église [1].

Dans les dernières années du règne, notre politique religieuse, par son exagération même, compromit cet universel prestige. Elle affecta envers les dissidents un caractère agressif, usa à leur égard de procédés despotiques ou tracassiers, et suscita dans le sein des Églises des discordes qui éveillèrent la défiance des Turcs et transformèrent en hostilité active leur dédaigneuse tolérance. Cet état de lutte et de violences réciproques, s'il exalta le zèle de nos amis, limita leur nombre et nous attira d'irréconciliables adversaires. Louis XIV aurait pu fonder la suprématie de son État sur toutes les races chrétiennes d'Orient; il le réduisit à n'être que le refuge et l'espoir des catholiques. Néanmoins les résultats de son règne, au point de vue religieux, demeuraient considérables. S'il n'avait fait que marcher sur la trace de ses prédécesseurs et s'inspirer de leurs exemples, il avait donné à l'œuvre entreprise un développement inattendu; notre droit de protection officielle sur les religieux venus d'Occident avait été reconnu; notre droit de patronage officieux sur les catholiques indigènes s'était dégagé et affirmé; le nombre de ces derniers s'était accru, et les liens qui les rattachaient à nous s'étaient étroitement resserrés : désormais, toute les fractions catholiques de la population relevaient moralement de la France et, au sein même des États du Grand Seigneur, lui faisaient un empire.

1. Voir spécialement à ce sujet l'article publié par M. L. Drapeyron dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1er novembre 1876 et intitulé : « Un projet de conquête de l'empire Ottoman au XVIe et au XVIIe siècle ».

III

En matière de commerce, l'Orient nous rendait tous les services d'un empire colonial, sans en présenter les inconvénients. Le but que poursuivaient les États, à cette époque de transactions restreintes, en acquérant des territoires lointains et en s'y maintenant à grands frais, était de s'assurer un débouché certain pour leurs produits en même temps qu'un lieu où ils s'approvisionnaient à bon compte de quelques-uns des articles nécessaires à leur consommation. La Turquie nous offrait l'un et l'autre, puisqu'elle consentait à accueillir nos objets d'exportation et à nous livrer les siens à des conditions exceptionnellement favorables. En vertu des capitulations, moyennant une taxe d'entrée fixée au taux modéré de trois pour cent, nos marchandises se répandaient dans toutes les parties de son empire; de plus, elle n'avait encore étendu le bénéfice des capitulations qu'aux Anglais, Hollandais et Vénitiens; nos droits ne constituaient plus un monopole, comme au XVIe siècle, mais demeuraient un privilège. Frappés de cet avantage, dans le même moment qu'ils relevaient les manufactures du royaume et en particulier celles du Midi de la France, Colbert et ses successeurs s'étaient occupés de diriger les produits de ces fabriques vers le marché spécial qui leur était assuré; le développement du commerce avec le Levant avait paru le corollaire indispensable de la renaissance de notre industrie. D'autre part, comme le trafic avec des populations lointaines, à demi barbares, souvent hostiles aux chrétiens, ne pouvait se maintenir et s'étendre qu'à force de prudence et de précautions, l'État s'est emparé despotiquement de sa conduite; renchérissant encore sur les principes admis à cette époque à l'égard du commerce en général, il couvre et accable parfois celui du Levant d'une protection impitoyable, l'enferme dans un cercle de prescriptions spéciales et étroites et, considérant qu'il répond à un besoin de la nation, l'a organisé comme un service public.

L'administration de ce commerce forme dans l'État un corps distinct, pourvu d'organes particuliers. Son chef est le ministre de la marine; la direction du négoce dans les Échelles relève directement de ce secrétaire d'État et compose l'une des parties les plus absorbantes de sa charge. La correspondance entretenue à ce sujet par Colbert, Seignelay, Pontchartrain, est incessante, presque quotidienne; elle montre avec quelle vigilance toujours en éveil, avec quel soin poussé jusqu'à la minutie le ministre pénétrait dans tous les détails de la fonction qui

lui était confiée. Rien de ce qui se passe dans les différents ports de Turquie ne lui échappe; il connaît par leur nom les sujets du Roi établis sur ces côtes lointaines et de son cabinet contrôle leur conduite; c'est l'esprit de centralisation atteignant ses dernières limites. Le ministre possède pourtant un auxiliaire d'une compétence indiscutable dans la « Chambre du commerce » de Marseille. Cet établissement a été réorganisé en 1650 et destiné à s'occuper exclusivement du négoce oriental. La Chambre se compose des échevins de la ville, de huit conseillers choisis par le ministre et de quatre députés élus par les commerçants; l'intendant de la province a le droit de la présider. Elle délibère tantôt seule, tantôt avec l'adjonction des plus notables négociants de Marseille. En quelques matières, elle a reçu le pouvoir de prendre des décisions, « sauf le bon plaisir de qui de droit », c'est-à-dire sous réserve de l'approbation du gouvernement. Dans la plupart des cas, son rôle n'est que consultatif, mais n'en est pas moins considérable; il consiste à servir d'intermédiaire entre le secrétaire d'État et les marchands, à transmettre les requêtes ou les doléances de ces derniers en y joignant ses observations, à étudier et à instruire toutes les affaires concernant le Levant; presque tout aboutit au ministre, mais tout passe par la Chambre du commerce. Elle est investie en outre d'attributions financières étendues; avec le produit d'un droit dit « cottimo », qu'elle est autorisée à lever sur le chargement de tous les navires qui se rendent de France aux Échelles ou qui en reviennent, et dont la quotité varie suivant les circonstances, elle doit pourvoir à certaines dépenses applicables à l'ensemble du commerce, telles que l'entretien du port de Marseille et le payement d'une partie des appointements de l'ambassadeur. Dans le Levant même, les agents du commerce sont cet ambassadeur, les consuls et vice-consuls, assistés de leurs chanceliers. Le premier veille à l'exécution des ordonnances royales et des décisions ministérielles, et statue provisoirement dans les cas urgents : surveillant général du commerce, il doit en être surtout le protecteur attentif et infatigable. Les consuls placés dans chaque Échelle remplissent un rôle analogue sur un théâtre plus restreint; nommés, suivant l'importance des postes, par le Roi ou par l'ambassadeur, ils correspondent à la fois avec ce dernier et directement avec le ministre, agissent sous l'autorité de l'un et de l'autre et les représentent auprès des marchands [1].

1. Archives des Affaires étrangères : volumes intitulés *Chambre du commerce de Marseille*, t. II et III, années 1683-1697 : mémoires sur le commerce du Levant, carton des années 1717 à 1731. — *Inventaire des archives historiques de la Chambre de commerce de Marseille*, p. 10 à 34. La correspondance échangée

Le nombre de ceux-ci est peu élevé; il ne dépasse pas cinq à six cents. Le gouvernement se préoccupe de le limiter plutôt que de l'étendre. Il considère que l'accroissement de la population française dans les Échelles, en favorisant la concurrence, diminuerait les profits du commerce et que des colonies trop importantes, par leur composition nécessairement mêlée, risqueraient de nuire au bon renom du pays. Un petit groupe d'hommes, formé avec discernement et que le ministre peut tenir tout entier dans sa main, répond mieux à son but. Nul n'est admis à résider au Levant s'il n'est muni d'une autorisation individuelle, valable pour dix ans seulement. C'est la Chambre du commerce qui accorde ces permissions et peut les renouveler; elle les délivre après enquête, n'admet que des sujets présentant toutes garanties, choisit de préférence des jeunes gens issus de familles traditionnellement adonnées au négoce et les envoie faire leur apprentissage dans ces Échelles que Colbert appelait « le séminaire propre à former de bons marchands [1] ». L'exclusion des femmes est la règle : il n'y est dérogé que par de rares exceptions et seulement sur l'autorisation spéciale du ministre. Les consuls eux-mêmes n'ont la faculté de se faire accompagner de leurs femmes que si elles sont « d'un âge avancé et de bonnes mœurs [2] »; il leur est interdit dans tous les cas d'emmener leurs filles non mariées, qu'ils doivent laisser dans un couvent. Les mariages des Français d'Orient avec les femmes du pays n'en sont pas moins rigoureusement défendus [3]. L'indolente frivolité et le goût pour la parure des belles Levantines forment le motif principal de cette mesure. « Il n'en est point, écrit un ambassadeur, qui n'ait pour deux, trois ou quatre mille piastres de pierreries [4]. » Elles immobilisent ainsi sur leur personne une fortune qui fructifierait entre les mains de leur mari. En édictant de telles prohibitions, le gouvernement s'est aussi préoccupé d'écarter des marchands tout ce qui pourrait les distraire de la mission nationale et temporaire qui leur est confiée. « Ce sexe divise les négociants, dit la Chambre en parlant des femmes, et les détourne de leur commerce [5]. » C'est dans le même but

entre la Chambre et le ministère de la Marine, monument précieux pour l'histoire de nos relations avec le Levant, est aujourd'hui divisée. Les lettres du ministre sont conservées à Marseille; les principales sont indiquées et analysées dans l'*Inventaire;* celles de la Chambre figurent au ministère des Affaires étrangères.

1. Lavallée, Relations de la France avec l'Orient, dans la *Revue indépendante* de novembre 1843.

2. *Inventaire des archives de la Chambre de commerce*, p. 35.

3. Ordonnances des 11 août 1716, 20 juillet 1726, 25 août 1728.

4. Lettre du marquis de Villeneuve au ministre de la Marine, 30 janvier 1729. Archives des Affaires étrangères : Turquie.

5. Archives des Affaires étrangères : *Chambre du commerce*, t. V, 1703-1706.

que le ministre réglemente la vie privée des négociants, la veut sage, rangée, laborieuse, multiplie les défenses autour d'eux, défense de jouer aux jeux de hasard, défense de quitter le costume européen, défense de s'assembler dans des lieux de plaisir ou de réunion autres que ceux autorisés par le consul. La sanction de ces prescriptions est le droit accordé à l'ambassadeur de faire embarquer les contrevenants et de les renvoyer en France. D'autre part, rien n'est omis de ce qui peut rehausser la considération et le prestige de « Messieurs du Commerce »; les nobles de Provence peuvent se livrer au négoce sans déroger; au plus infime des marchands, le secours de la puissance française ne fait jamais défaut, lorsqu'il s'agit de venger une injure ou de poursuivre le redressement d'un grief. Dans la réglementation excessive dont on use à leur égard, tout semble se rattacher à l'idée qu'ils ne sont point seulement des Français attirés au dehors par un intérêt particulier, mais en quelque sorte des fonctionnaires chargés d'un service utile à l'État et tenus d'honorer par leur conduite l'office dont ils sont investis.

Dans chaque Échelle, les Français sont formés en une communauté qui s'appelle « la nation ». Cette réunion a lieu d'autorité; nul ne peut s'y soustraire. Elle prend même une forme matérielle et visible; les marchands habitent dans le même lieu et y vivent côte à côte, étroitement serrés les uns contre les autres. Dans les grandes villes, la nation possède un quartier spécial, la « contrée »; c'est un coin de la patrie transporté au milieu de la lointaine cité d'outre-mer [1]. Dans les petites Échelles, les marchands sont réunis dans un seul et vaste bâtiment, le *khan* ou le *fondique*, sorte de caserne qui sert en même temps de magasin; chacun ne possède qu'une chambre dans l'habitation commune et la vie qu'y mènent nos Français tient à la fois de celle du moine et de celle du soldat. Ils doivent sortir le moins possible de la contrée ou du khan, ne se mêler à la population que pour trafiquer [2]. Dans les autres circonstances où la nation est obligée de dépasser les limites de son domaine, qu'il s'agisse de saluer un nouveau pacha, d'adresser une réclamation ou de figurer à une cérémonie, elle ne paraît qu'en corps; on la voit alors défiler dans les rues de la ville avec un appareil quasi-militaire, formée en colonne, précédée du drapeau, conduite par le consul qui chevauche au milieu de ses janissaires. Les Turcs ne trouvent jamais devant eux des Fran-

1. Archives des Affaires étrangères : Consulat du Caire, années 1725 et suiv., nos 366 et 367.
2. Archives des Affaires étrangères : *Chambre du commerce*, t. III, année 1690-1697.

çais dispersés, mais une petite France tout entière, puisant sa force dans sa cohésion.

Prise dans son ensemble, la nation jouit d'une liberté d'allures qui contraste avec l'étroit assujettissement où sont tenus ses membres en particulier; c'est d'ailleurs une tendance propre à l'ancien régime que de laisser subsister et de développer les forces collectives, tout en réglementant à l'excès l'action des individus. L'État reconnaît aux nations une existence distincte et le droit de s'administrer elles-mêmes. Ces privilèges, fondés sur la tradition, ont été confirmés et précisés sous Louis XIV par l'ordonnance de 1681 sur la marine et aussi par le règlement du 25 octobre 1685, code spécial aux Échelles du Levant[1]. Chacune de ces dernières possède en outre des lois qui lui sont propres. Tous les dix ans environ, un envoyé spécial est chargé de les visiter « afin d'y mettre le bon ordre que le Roi a introduit dans les autres parties de son royaume[2] »; il est muni de pleins pouvoirs, un vaisseau de guerre l'amène et souvent une escadre entière l'accompagne, rehaussant l'éclat de sa mission. A chacune des stations de sa route, le voyageur officiel écoute les marchands, confère avec les consuls, s'enquiert des besoins locaux et y pourvoit par des règlements qui composent peu à peu à chaque nation une charte particulière, périodiquement soumise à revision. Toutefois les différences dans l'organisation des colonies marchandes ne portent que sur le détail, et les traits essentiels ne varient point.

Chacune de ces républiques minuscules renferme dans son sein une aristocratie, les marchands, et une plèbe, les artisans. Les premiers participent seuls au gouvernement de la communauté; seuls ils forment l'assemblée de la nation, pouvoir délibérant, et nomment chaque année deux députés, chargés de veiller à l'exécution des décisions prises. Le soin le plus important de l'assemblée et de ses délégués est la formation et la gestion du patrimoine commun, car la nation jouit d'une personnalité qui lui permet de posséder, d'acquérir, d'emprunter, et doit, à l'aide de ressources qui lui sont régulièrement affectées, faire face à ses dépenses, tant ordinaires qu'extraordinaires. Sa caisse s'alimente principalement du produit des droits d'*avarie* qu'elle est autorisée, dans des cas prévus, à lever sur tous les navires français abordant à l'Échelle, et qu'elle récupère par le moyen d'agents nom-

1. Ce règlement figure aux Archives des Affaires étrangères, dans le carton intitulé : Ordonnances du Roi concernant les consuls et le commerce du Levant. Ce recueil contient tous les actes émanés de l'autorité royale que nous citons dans le cours de cet article.

2. Archives des affaires étrangères, cartons intitulés : Visite des Échelles, n[os] 172 et suiv.

més « exacteurs ». L'administration des revenus ainsi formés appartient aux députés, qui rendent compte à l'assemblée. Celle-ci prend également des résolutions sur toutes les matières intéressant le négoce de son Échelle [1]. Hâtons-nous de dire pourtant que les franchises dont elle jouit ne sauraient se comparer à une émancipation totale. La Chambre du commerce a reçu sur les nations ce qu'on appellerait aujourd'hui la tutelle administrative et financière; toutes les délibérations des assemblées sont soumises à sa revision; les comptes des députés lui sont adressés de trois mois en trois mois pour être vérifiés et apurés. Avant que la Chambre ait statué, le consul, qui promulgue et rend exécutoires les décisions de l'assemblée, peut en suspendre l'effet, mais non leur en substituer d'autres; investi des pouvoirs de police les plus étendus à l'égard des marchands, il ne gouverne pas la nation et doit se borner au contrôle de ses actes [2]. La gérance du consulat, avec la perception des droits spéciaux qui lui sont attribués, et l'administration du patrimoine national se poursuivent parallèlement, sans se confondre. « Ce sont deux branches distinctes du commerce, dit un mémoire, comme celles du Nil à Rosette et à Damiette [3]. » Le consul est même obligé d'associer les délégués des marchands à ses prérogatives judiciaires, au pouvoir dont il est investi de juger les différends entre Français, et il ne fait que présider le tribunal de la nation, où siègent à ses côtés les deux députés [4].

Vivant sous ses propres lois, isolée de la population locale, soustraite en quelque sorte à la domination du souverain territorial, il semble que la nation va pouvoir s'adonner avec calme à ses paisibles occupations. Il n'en est rien cependant; son existence est semée d'épreuves, de luttes; ses privilèges sont considérables, mais précaires, et leur maintien est au prix d'un perpétuel combat. Dans toutes les Échelles, la contrée ou le khan sont toujours disposés de manière à soutenir une attaque. Il faut compter avec les accès de fanatisme, avec les fièvres subites qui s'emparent périodiquement de la multitude musulmane et la poussent furieuse contre la demeure des chrétiens, avec l'intention d'en forcer l'entrée de haute lutte ou de la réduire en l'enveloppant de flammes. Il faut des portes assez solides pour résister aux assauts de la foule, des murs assez épais pour braver l'incendie.

1. Ordonnance de 1681 et règlement de 1685.

2. Arrêts du Conseil des 31 juillet 1691 et 27 janvier 1694, cités dans la *Correspondance de la Chambre du commerce*, t. V, 1703-1706; Archives des Affaires étrangères.

3. Archives des Affaires étrangères : Mémoires sur le commerce du Levant, 1717-1731.

4. Ordonnance du 25 mai 1722.

La nation soutenait aussi d'autres sièges. Au premier bruit de peste, elle s'approvisionnait de vivres, s'enfermait dans son domaine, se barricadait, s'isolait pendant plusieurs mois de toute communication avec la ville contaminée. Parfois aussi elle émigrait tout entière et se choisissait une résidence passagère dans quelque lieu élevé et salubre des environs. Aux fléaux intermittents, émeute, peste, se joignaient les difficultés permanentes, celles qui avaient pour cause la rapacité des officiers turcs, « cette passion enragée de l'argent [1], » qui a fait le trait caractéristique du fonctionnaire musulman à toutes les époques. Aux yeux du pacha, gouverneur de la ville, de son lieutenant ou *kiaya*, de ses employés, des chefs de la milice, la caisse de la nation apparaissait comme une mine inépuisable, qui exerçait sur leur cupidité une étrange fascination. Tous découvraient mille moyens d'y puiser; c'étaient d'abord, sous le nom de présents réclamés à titre d'usage, de véritables prélèvements; c'étaient souvent de plus brutales exigences. S'armant du plus frivole prétexte, parce qu'un Français était rentré à une heure tardive dans le domicile commun ou avait noué commerce de galanterie avec une femme turque, le pacha prononçait contre la nation tout entière des amendes désignées sous le nom d'*avanies*, tellement élevées et tellement fréquentes qu'un ministre y voyait « les vers rongeurs du commerce [2] ». D'autres fois, c'était le caprice d'un tyran provincial qui élevait les droits de douane sans motif et sans mesure. Dans ces divers cas, la nation ne se laissait point dépouiller sans se défendre : elle protestait, discutait, réclamait. usait de ruse et d'intrigue, et entamait une lutte dont l'issue ne lui était pas toujours défavorable. Si les exactions se multipliaient et devenaient intolérables, elle avait recours à l'ambassadeur du Roi. S'armant du texte des capitulations, celui-ci sollicitait alors de la Porte un firman pour faire cesser les abus qui lui étaient signalés, l'obtenait souvent et veillait à son exécution. Les capitulations n'assurèrent jamais aux nations un régime stable et uniforme dans les diverses parties de l'empire, mais elles fournissaient à l'ambassadeur le moyen de poursuivre et de réprimer, ordinairement avec succès, des infractions locales sans cesse renaissantes.

Le groupement des marchands en nations, moyen de surveillance pour l'autorité française et de défense contre l'autorité turque, n'avait point pour effet d'obliger nos Français à poursuivre leurs opéra-

1. Lettre écrite à Colbert par le père de Saint-Aignan, custode de la mission des capucins de Touraine, le 6 avril 1670; Archives des Affaires étrangères : Affaires religieuses et missions du Levant.

2. Archives des Affaires étrangères : recueil cité, p. 339.

tions d'échange en commun et d'installer dans chaque Échelle une petite compagnie de commerce. Chaque négociant trafiquait pour son compte et à ses risques. La plupart d'entre eux agissaient comme commissionnaires ou facteurs des maisons de Marseille, qui achetaient les produits de nos provinces industrielles pour les expédier aux marchands du Levant et les vendre par leur entremise. Il faudrait toutefois se garder de croire que cette opération se fît librement, sans intervention de l'État; c'est ici au contraire qu'éclate le triomphe de la réglementation officielle; tout a été prévu, rien n'est livré au hasard, et il nous faut quelque effort aujourd'hui pour nous figurer au milieu de quels obstacles protecteurs, à travers quel dédale de prohibitions, nos marchandises se dirigeaient lentement des mains de l'ouvrier qui les avait fabriquées vers celles de l'acheteur définitif.

Une balle de drap sort-elle des ateliers du Languedoc ou de la Provence, à destination du Levant? Avant tout, il lui faudra subir la vérification d'un inspecteur spécial, chargé de s'assurer de sa qualité, et recevoir une estampille qui lui servira de laissez-passer [1]. Pour la porter en Turquie, il est interdit d'emprunter le territoire ou les navires d'un État étranger, même le port français le plus rapproché; elle ne pourra sortir que par Marseille, seule porte ouverte sur le Levant. A Marseille, nouvelle visite, nouvel estampillage [2]. Cependant la marchandise est embarquée sur l'un de ces bâtiments de toute dimension et de toute forme, vaisseaux, barques, goélettes ou tartanes, dont les mâts se dressent en forêt autour des quais de la grande cité commerçante. Avant de partir, le capitaine devra demander un congé de l'amirauté, c'est-à-dire une permission de naviguer au Levant, qui ne lui sera accordée que pour un an [3]. Muni de cette licence, le navire s'apprête à mettre à la voile, lorsque l'établissement d'un « tour » vient le condamner à la patience. Le tour est une mesure que prend l'autorité pour empêcher une affluence trop grande de marchandises françaises dans les Échelles et par suite une baisse sur les prix de vente, pour proportionner les envois aux besoins de la consommation : elle consiste à obliger tous les navires en partance à prendre rang et à n'appareiller que successivement, à intervalles réguliers [4]. Enfin notre navire voit arriver l'époque qui lui a été assignée : il n'attend plus qu'un vent favorable; soudain un ordre supérieur interdit momenta-

1. Arrêts du Conseil du 1er septembre 1693 et du 16 mai 1714, ordonnance du 26 mars 1727.
2. Ordonnance du 6 août 1727.
3. Ordonnance du 17 août 1684.
4. *Inventaire des archives de la Chambre du commerce*, p. 15 et 17, années 1698-1704.

nément tout commerce avec les Échelles. Des pirates barbaresques sont signalés au large; ils guettent au passage nos bâtiments, et ceux-ci ne se mettront en route que lorsque des frégates de guerre seront accourues de Toulon ou de Brest pour leur servir d'escorte [1].

Sous cette protection, faisant partie d'un long convoi, notre navire pénètre enfin dans ces mers du Levant, qu'il a cru ne jamais atteindre. Là, il ne saurait choisir indifféremment un port pour y débarquer la marchandise qui compose son chargement; il se peut que cet article ait été porté depuis quelque temps avec trop d'abondance à l'Échelle choisie, et que son introduction y soit momentanément interdite [2]. Qu'il se garde aussi bien d'amener à une Échelle des produits pour lesquels un port voisin a obtenu de la France une sorte de monopole; il est interdit aux nations de se nuire les unes aux autres et de se faire concurrence [3]. Enfin le navire a atteint un lieu de destination convenable : son déchargement est effectué et sa cargaison est allée s'entasser dans le magasin « national ». Les marchands auxquels elle est adressée pourront alors la débiter aux Orientaux, mais par l'intermédiaire d'un courtier ou « censal » désigné par la nation et dont les services sont obligatoires. Les marchands conserveront seulement la faculté de fixer le temps et les conditions de l'opération, et encore le XVIIIe siècle devait-il se montrer à cet égard moins libéral que les âges précédents; il devait établir des prix minimum et inventer le système des ventes par répartition, d'après lequel chaque négociant ne serait admis à vendre qu'à tour de rôle, proportionnellement à la quantité de marchandises réunies dans son magasin. L'exportation en France des produits du Levant est soumise à des restrictions moins nombreuses, mais non moins étroites; elle ne peut se faire que sur bâtiments français et par Marseille, sous peine de payer un droit exorbitant de vingt pour cent [4]. D'ailleurs, fondée sur des principes fixes et rigoureusement protecteurs, cette législation se modifie sans cesse dans l'application; elle cherche à accommoder ses règles aux nécessités ou aux dangers du moment, mais n'arrive qu'à varier les prohibitions, et le commerce ne fait que changer d'entraves.

Ces précautions surannées nous paraissent injustifiables; il faut reconnaître toutefois qu'imaginées pour faire face à des besoins dis-

1. Voir notamment l'ordonnance du 6 juillet 1729.
2. Archives des Affaires étrangères : *Correspondance de la Chambre du commerce*, t. XIII, année 1728.
3. Arrêt du Conseil du 17 octobre 1741, portant règlement sur le commerce des Français dans les Échelles de Morée et d'Albanie.
4. Ordonnances de 1689, 1713, 1719.

parus, elles atteignaient à peu près leur but. Depuis que Colbert avait résolu de le relever, si le commerce du Levant n'avait jamais pris un brusque et rapide essor, il s'était développé lentement et sûrement, tout à la fois soutenu et embarrassé par des lois qui le protégeaient autant contre ses propres emportements que contre les périls du dehors, et qui, en le condamnant à la prudence, l'habituaient à la timidité. Au commencement du XVIII[e] siècle, toute une partie de l'industrie française travaillait presque exclusivement pour le Levant et, à ne prendre que l'article d'exportation le plus important, les draps tissés à Narbonne ou à Toulouse allaient au delà des mers, à Constantinople, à Smyrne, en Égypte, composer ces costumes d'une fantaisie éblouissante qui apparaissaient à l'étranger abordant sur ces côtes lointaines comme la première révélation de l'Orient. D'autre part, la marine qui servait de véhicule à nos produits, occupait et faisait vivre la population presque entière de la côte provençale; en 1728, elle employait une flotte de quatre cents vaisseaux, sans compter une infinité de bâtiments légers[1]. A la même époque, le chiffre de nos exportations s'élevait pour les différentes Échelles à environ quinze millions de livres par an, chiffre considérable pour l'époque; il avait quadruplé depuis moins d'un demi-siècle et, dans le même espace de temps, la moyenne des fortunes à Marseille avait presque décuplé[2]. Ainsi le trafic avec le Levant était devenu l'une des fonctions normales et indispensables de la vie économique de la France,; sa ruine eût immédiatement frappé de mort deux de nos plus importantes provinces; on conçoit dès lors qu'il ait pris une importance capitale dans les préoccupations de notre gouvernement et que son intérêt fût devenu en plus d'une circonstance la règle de notre politique.

Si l'organisation de ce qu'on pourrait appeler un commerce d'État, à la différence de la protection accordée aux catholiques, avait eu plutôt pour objet de procurer à la France un profit direct et matériel que d'accroître au loin l'autorité de son nom, elle n'en avait pas moins eu pour effet de nous assurer en Turquie un dernier et puissant moyen d'influence. Un constant échange de produits avec la France était entré peu à peu dans les habitudes des populations sujettes de la Porte et devenait pour elles une nécessité. Dans chaque ville la nation française s'était rendue indispensable et, en dépit des

1. Archives des Affaires étrangères : Instructions au marquis de Villeneuve, ambassadeur près la Porte ottomane; Turquie, 1728. — Cf. Démétrius Georgiadès, *Smyrne et l'Asie Mineure*. Paris, 1885, p. 201 et suiv. Cet ouvrage donne les états annuels du commerce français en Orient pendant le XVIII[e] siècle et permet de suivre la progression ascendante du mouvement d'affaires.

2. *Id.* : *Correspondance de la Chambre du commerce*, t. VIII, 1715-1718.

injures et des violences contre lesquelles elle avait à se défendre, demeurait une puissance. En beaucoup d'endroits, elle composait à elle seule toute la colonie européenne; la population marchande ne vivait que par elle, et l'arme la plus efficace qu'elle pût employer contre un pacha persécuteur était d'interrompre momentanément son commerce. Aussitôt les transactions s'arrêtent : le bazar se dépeuple; ce cœur de la cité orientale cesse de battre, et une populace affamée se répand avec des cris de mort autour de la demeure du pacha, pour le sommer de composer avec les Francs. Profitant de notre commerce, les Turcs emploient aussi notre marine. Confessant que Dieu a réservé aux chrétiens l'empire de la mer, ils dédaignent de construire et de diriger des vaisseaux et se bornent à l'entretien d'une flotte de guerre plus splendide qu'utile. Les Grecs n'ont pas encore repris le goût de la navigation ni donné une marine marchande à leurs maîtres; ce sont pour la plupart des navires français qui s'emploient à la « caravane », c'est-à-dire au commerce entre les différents ports de la Turquie; ils mettent en communication les provinces avec la capitale, conduisent en Égypte et en Syrie les gouverneurs nommés par le sultan, relient entre elles les diverses parties de l'empire et y font circuler la vie.

Aux privilèges commerciaux de la France doit se rattacher la protection qu'il lui était permis d'accorder aux navires et aux sujets étrangers. L'origine de ce droit remontait aux premiers temps de notre établissement. Au XVIe siècle, le sultan considérait comme ennemis tous les peuples chrétiens, à l'exception du nôtre; il consentait toutefois, à titre de tolérance, qu'ils vinssent commercer dans ses États, mais sous la condition de renoncer momentanément à leur nationalité et de se glisser à la suite de la France, d'arborer notre pavillon et de se dissimuler sous ses plis. Cette obligation faisait alors de notre nation l'intermédiaire unique entre l'islamisme et l'Europe trafiquante. Plus tard, par suite des capitulations accordées à d'autres puissances, la situation se modifia, moins profondément pourtant qu'on eût pu le penser. Autorisées à naviguer au Levant sous leur propre nom et à visage découvert, l'Angleterre et la Hollande s'arrogeaient également le droit, à l'exemple de la France, de prêter leur pavillon aux nations qui n'avaient point de traité avec la Porte et qui néanmoins commerçaient dans ses États. En fait, ces dernières se réduisaient à certains peuples d'Italie, les seuls qui entretinssent avec l'Orient des relations suivies, en dehors de ceux qui avaient été légalement admis à y paraître. Libre de choisir entre différents protecteurs, l'Italie n'usa guère de cette faculté; par tradition et par une certaine affinité de tempérament et d'habitudes commerciales, elle demeura fidèle à la

bannière de France, demeurée par excellence le pavillon latin. Un trafic important se continuait ainsi entre l'Italie et l'Orient sous le pavillon de France, sans détriment pour nos intérêts matériels, car les objets d'échange étaient différents, mais avec un profit éclatant pour notre prestige. En même temps, le système de protection institué par la France se perfectionnait. Au lieu de se borner à prêter aux navires des étrangers ses couleurs, qui leur servaient de sauf-conduit, elle offrait maintenant aux autres nations de les faire participer à terre aux avantages et à la sécurité relative dont jouissaient nos sujets. On vit alors la plupart des peuples qui n'avaient point de consuls dans les États ottomans ou n'en possédaient qu'un petit nombre, se placer au Levant sous le patronage et la dépendance de nos agents. C'est ainsi qu'à Constantinople une colonie genevoise, active et industrieuse, formait une annexe de la nation française; c'est ainsi que, dans plusieurs Échelles, nos concurrents eux-mêmes, les Vénitiens, les Anglais, les Hollandais, trafiquaient sous l'autorité de la France.

Une dernière extension du droit de protection fut de l'étendre aux sujets du Grand Seigneur. Dans chaque Échelle, la nation s'adjoignit un certain nombre d'habitants du pays dont elle employait les services et qui augmentaient sa force; en retour, grâce à des firmans obtenus de la Porte et qui constituaient de véritables lettres d'affranchissement, elle les faisait participer à ses propres immunités. Une ordonnance du 4 février 1727 définissait les conditions à remplir par les Orientaux pour être admis à la protection. Ce privilège se concédait de préférence à une catégorie particulière de la population, et cette classe favorisée, on aurait peine à le croire si des actes émanés de l'autorité royale n'étaient là pour l'attester, était celle des Juifs. La France avait compris l'importance de s'attacher « ces courtiers et ces agioteurs de tout le commerce du Levant [1] », et d'utiliser à son profit leurs aptitudes mercantiles. Notre gouvernement soutenait au dehors ceux qu'il persécutait au dedans, et tandis que les Juifs du royaume, privés de tout droit et tenus dans une humiliante suspicion, semblaient exilés dans leur patrie, de formelles décisions autorisaient les Juifs protégés d'Orient à accompagner la nation dans les cérémonies publiques, sous la condition de marcher les derniers, et à suivre de loin la bannière déployée de la France [2].

Enfin, à un point de vue spécial et qui n'est pas le moins remarquable, la France avait pris sous sa protection l'ensemble des populations maritimes de la Turquie. Le temps des entreprises générales

1. Archives des Affaires étrangères : Mémoire du chef d'escadre Duquesne, chargé de la visite des Échelles, 1719-1720.

2. *Répertoire des archives de la Chambre du commerce*, p. 40.

contre les Infidèles était passé; la guerre sainte n'apparaissait plus que comme un lointain souvenir, mais la guerre privée entre chrétiens et Turcs lui avait survécu. Tandis que les Barbaresques s'embusquaient sur toutes les routes du commerce pour saisir les navires d'Europe, l'ordre de Malte s'était peu à peu transformé en une vaste entreprise de piraterie, ne s'attaquait plus qu'à la propriété des mécréants, et avait remplacé la croisade par la course. Vers le milieu du XVIIe siècle, la Méditerranée servait aussi de théâtre aux exploits profitables des « armateurs particuliers ». C'étaient des sujets de toute nation qui équipaient à leurs frais un ou plusieurs vaisseaux, y arboraient le pavillon de l'un des États qui n'avaient pas encore noué de relations pacifiques avec la Turquie, puis partaient en guerre contre l'Infidèle; ils ne se contentaient pas d'enlever les navires, mais insultaient les côtes et attaquaient les villes [1]. Les incursions de ces coureurs de mer, comme celles des chevaliers, figuraient parmi les fléaux du commerce français, car les Turcs se vengeaient des corsaires sur les marchands et se payaient de leurs pertes en violences et en extorsions. Durant la dernière partie du règne de Louis XIV, la France poursuivit impitoyablement les « armateurs particuliers » et parvint à en purger les mers; elle fit plus, par une convention formelle avec le grand maître, elle imposa à l'ordre de Malte l'engagement de ne se livrer à aucun acte de guerre à moins de soixante milles des établissements appartenant aux Pères de Terre sainte [2]. Comme ces religieux s'étaient introduits dans presque tous les ports du littoral, l'espace laissé libre aux corsaires se réduisait à la haute mer. La France ne cessa plus de tenir la main avec une juste rigueur à l'exécution de ce pacte; en 1724, le Roi écrivait en personne au grand maître pour lui signaler le méfait de l'un de ses chevaliers, qui avait capturé un navire dans la zone protégée, et ordonnait aux vaisseaux de France de courir sus au coupable [3]. La présence de nos nationaux était devenue une sauvegarde pour les côtes du Levant; la France demeurait fidèle à son rôle de médiateur permanent entre la chrétienté et l'Islam.

IV

Appuyée sur sa triple base, politique, religion, commerce, l'influence française embrasse toutes les parties de l'empire ottoman, mais ne s'y

1. Archives des Affaires étrangères : *Chambre du commerce*, t. II, p. 1683-86.
2. *Id.* : Mémoires sur le commerce du Levant, 1717-1731.
3. *Inventaire des archives de la Chambre du commerce*, p. 29.

fait point sentir également. Elle a ses centres principaux et ses points de repère; elle pénètre plus profondément certaines villes, certaines contrées, et il est des groupes de population dont elle s'est emparée en maîtresse absolue. La France orientale a tout d'abord une capitale, c'est Péra, cette ville européenne bâtie en face de Constantinople, sur la rive opposée du golfe magnifique qui sert de port à la métropole de l'Islam. Au sommet de la colline de Péra s'élève le palais de France; cet édifice « glorieux à la nation [1] », entouré d'une ceinture de couvents et d'églises, domine à la fois Péra, la ville des ambassadeurs, et Galata, la ville des marchands. Hôte du palais de France, l'ambassadeur du Roi est reconnu et traité à Constantinople comme le premier des Francs, c'est-à-dire des chrétiens étrangers. Dans les autres cours, nos envoyés cèdent le pas à ceux de l'Empereur, mais, en Orient, le Roi ne se contente pas d'être le chef effectif de la chrétienté, il veut en être le chef officiel. Il prend et se fait attribuer dans tous ses rapports avec les puissances musulmanes les titres d'Empereur et de Majesté impériale, et a obtenu pour son représentant la préséance sur ceux des autres princes. Pour éviter un conflit de prétentions, l'Empereur n'accrédite à Constantinople que des envoyés d'un rang secondaire, ministres résidents ou internonces. L'Angleterre, la Hollande, la Russie entretiennent des ambassadeurs, mais ceux-ci, aussi bien que le baile de Venise, sont forcés de subir notre supériorité, et jusqu'à présent leurs velléités de révolte sont demeurées sans succès. C'est en vain que l'Anglais a réclamé au moins une égalité de traitement, en affublant son maître des titres pompeux de « Seigneur de la mer et de protecteur de la religion sans images [2] »; comme il s'avisait un jour, dans une audience commune, de s'arroger le pas sur l'envoyé du Roi, le vizir Kupruly le saisit par les épaules et le repoussa brutalement, lui demandant « qui l'avait rendu si hardi de prendre la place de l'ambassadeur de France [3] ».

En raison de son éloignement et de ses fonctions multiples, le représentant du Roi à Constantinople jouit d'une indépendance et d'une autorité que ne connaissent point nos autres envoyés. On peut dire de lui dans toute la rigueur du terme qu'il tient la place du souverain et en exerce les prérogatives; sa charge équivaut à quelques

1. Lettre de Pontchartrain à la Chambre du commerce, 24 juin 1711, *Inventaire*, p. 21.
2. Archives des Affaires étrangères : Turquie, supplément.
3. Ce fait est rappelé dans les instructions données au marquis de Guilleragues, ambassadeur à Constantinople, le 10 juin 1679. Archives des Affaires étrangères : Turquie.

égards à une vice-royauté. Son rôle ne se borne pas seulement à négocier, mais comprend le gouvernement des intérêts divers remis aux mains de la France; ce diplomate doit être doublé d'un administrateur. Il légifère et rend des ordonnances; il lève en certains cas des impôts sur le commerce; en temps de crise ou en cas d'intérêt majeur, ses pouvoirs sur les Français qui habitent ou parcourent le Levant sont illimités et vont jusqu'au droit de vie et de mort. En 1611, Achille de Sancy Harlay fait dresser une potence à la porte de son palais et y fait pendre un de ses serviteurs coupables; plus tard, M. de la Haye ordonne de précipiter du haut d'une terrasse un Français soupçonné de trahison. L'initiative de l'ambassadeur n'a d'autres bornes que sa responsabilité, et il est rare que ses coups d'autorité ne soient point sanctionnés et soutenus par son maître. Investi de certains privilèges de la souveraineté, il exerce aussi quelques-uns de ses attributs honorifiques. Un appareil quasi-royal l'environne. Lorsqu'il fait officiellement ses visites, de longues files de laquais et d'écuyers habillés de ses couleurs le précèdent; des chevaux de main sont conduits au-devant de lui, couverts de riches caparaçons. Un voyageur remarque que l'envoyé de Louis XIV ne sort point sans que la foule s'amasse sur son passage et le traite en souverain [1]. Son palais est le rendez-vous de la société policée de Constantinople; les étrangers de passage y trouvent une table ouverte et luxueusement servie, des spectacles français et italiens, des bals, des illuminations, des fêtes qui se prolongent pendant plusieurs jours, comme une image lointaine de l'hospitalité fastueuse de Versailles et aussi de son étiquette hautaine. Lady Montague reproche à notre ambassadrice de tenir trop au cérémonial et de se faire suivre en tout lieu, à l'exemple des reines, d'une « carrossée » de demoiselles d'honneur [2]. La fermeté de nos envoyés, jointe au prestige de la France et en même temps à l'affaiblissement de la puissance militaire des Turcs, a triomphé de l'orgueil musulman; le temps des humiliations et des injures est passé pour nos ambassadeurs; tout au plus doivent-ils craindre quelques démêlés désagréables au sujet de l'étiquette, et encore est-ce souvent l'excès de leurs exigences qui donne lieu à ces querelles. En 1699, le comte de Ferriol brave tous les usages de l'Orient en se présentant avec son épée à l'audience du sultan; on veut la lui arrácher; il repousse violemment les officiers du sérail, engage une lutte, rentre dans son palais et demeure dix ans sans remettre ses lettres de créance, plutôt

1. Chevalier de Bellerive, *Voyage d'Espagne à Bender*. Paris, 1721, p. 28 et suiv.
2. Lettres de lady Montague, traduction de 1804, t. II, p. 28.

que de se présenter désarmé devant le monarque oriental. Il s'avise aussi de se promener sur le Bosphore dans un caïque copié sur le modèle de celui du sultan, et attire à ses bateliers une rude bastonnade. Ces querelles puériles et violentes, ces assauts d'orgueil se poursuivent en dépit des relations d'amitié qui persistent entre les deux cours et ne les altèrent pas sensiblement.

Autour de l'ambassadeur se groupent des autorités diverses. Son principal lieutenant est le drogman de France, dont l'importance dépasse de beaucoup celle des secrétaires. Intermédiaire obligé de tous les rapports avec les autorités musulmanes, dépositaire de tous nos secrets, le drogman est « le nerf des affaires », suivant l'expression d'un de nos diplomates [1]; il représente la tradition vivante : les ambassadeurs passent, le drogman reste et sert souvent à un ministre nouveau venu d'éducateur et de conseil. Jadis la France choisissait ses interprètes parmi les Grecs du Phanar et n'y trouvait que des agents d'une fidélité sujette à caution. Colbert a eu l'heureuse inspiration d'envoyer dans les écoles fondées par nos missionnaires à Constantinople et à Smyrne de jeunes Français qui se forment à l'étude des langues orientales et assurent ainsi le recrutement de drogmans nationaux [2]. Les supérieurs des missions françaises, le vicaire apostolique nommé par le saint-siège et pensionné par la France, forment le conseil ecclésiastique de l'ambassadeur; en 1684, lorsque M. de Guilleragues fait son entrée à Andrinople, où réside Sa Hautesse, les chefs des capucins et des jésuites l'accompagnent à cheval. Le clergé latin n'est pas seul à faire cortège au représentant du Roi. La capitale compte une population arménienne nombreuse, active et riche. Jadis elle s'est séparée de Rome en grande partie. Par un effort constant, la politique de Louis XIV s'appliqua à s'emparer des Arméniens et à les rattacher au catholicisme, c'est-à-dire à la France, tout en respectant leurs rites nationaux. En 1691, trente et un mille Arméniens reconnaissaient la suprématie du pontife romain et « faisaient les mêmes réjouissances pour les victoires du Roi qu'auraient pu faire les plus zélés sujets de Sa Majesté [3] ». Dans les années suivantes, les intrigues des dissidents, le zèle inconsidéré des jésuites, les violences même de notre ambassadeur qui fit enlever et conduire en France le patriarche hérétique Avedick,

1. Lettre de M. Peyssonnel, secrétaire d'ambassade, 25 mars 1739 (collection Schefer).
2. Archives des Affaires étrangères : Affaires religieuses et missions au Levant, 1645 à 1701.
3. Archives des Affaires étrangères : Affaires religieuses et missions au Levant, 1645 à 1701.

émurent la Porte et attirèrent sur les prosélytes de cruelles persécutions. Le mouvement de conversion s'arrêta ; néanmoins les Arméniens catholiques restèrent nombreux, clergé et fidèles se serrant autour de notre envoyé et prenant le mot d'ordre au palais de France.

De Péra, l'influence française rayonne dans l'Archipel. Elle a pris position à l'entrée même de cette mer, dans ce groupe d'îles qui, situées à égale distance de la Grèce et de l'Asie Mineure, semblent relier l'un à l'autre les deux continents. Les Cyclades ont été le dernier refuge de la civilisation latine en Orient; jusqu'au milieu du XVIe siècle, quelques principautés franques y ont subsisté, apanages de familles vénitiennes ou génoises, débris de l'empire fondé par les Croisés. Barberousse les détruisit; toutefois une partie notable de la population et la plus riche est demeurée latine; les descendants des anciens seigneurs du pays vivent encore dans leurs palais délabrés, au front desquels se montre fièrement l'écusson des ancêtres. Par lettres patentes du 6 novembre 1675 [1], Louis XIV se déclara officiellement le protecteur des populations latines de l'Archipel et s'appliqua désormais à justifier ce titre. Bien que la France n'eût point de marchands fixés dans les îles, des consuls et vice-consuls y avaient été établis; leurs demeures servaient de lieux d'asile à la fois contre la rapacité des Turcs et les déprédations des corsaires. Les établissements de nos religieux reçurent la même destination, et la sécurité relative que notre protection assurait aux catholiques grossissait le nombre des conversions. Les missions prospéraient à Naxos, à Milo, à Andros; Syra, reine des Cyclades par sa situation au centre même de l'Archipel, était devenue le siège d'une florissante colonie latine, administrée par un groupe de Franciscains : « La bannière de France arborée sur leur terrasse nous réjouit les yeux, » dit un voyageur [2]. Les corsaires, il faut le dire, servirent quelquefois d'auxiliaires aux religieux; bons chrétiens à leur manière, ils combattaient sans relâche les progrès de l'Islam ou de l'hérésie. « Il y a quelques années, dit Tournefort, que dix ou douze familles de Naxie embrassèrent la loi de Mahomet; les chrétiens du rite latin les firent enlever par des armateurs qui les emmenèrent à Malte. Personne depuis ne s'est avisé de se faire mahométan à Naxie [3]. » Les corsaires contribuaient aussi à rehausser dans les îles le prestige du nom français; parmi les chevaliers de Malte, les plus braves, les plus entreprenants étaient de notre nation; leurs exploits volaient de

1. Archives des Affaires étrangères : Turquie, supplément, 1674 à 1677.
2. Tournefort, *Relation d'un voyage du Levant*. Paris, 1817, t. I, p. 320.
3. Id., t. I, 177.

bouche en bouche et devenaient légendaires. Enfin bon nombre de nos matelots, après une vie d'aventures à bord des vaisseaux de Malte, se retiraient dans les îles, s'y mêlaient à la population et y faisaient pénétrer notre langue et nos mœurs. Aussi la navigation et le commerce de la France jouissaient-ils dans ces parages de facilités inconnues aux autres peuples; tous les ans, à l'époque de la récolte, des milliers de voiles apparaissaient dans l'Archipel; c'étaient des barques légères, venues de Provence : elles fouillaient tous les replis de la côte, se glissaient dans les anses les plus reculées; grâce à la sympathie des populations, elles chargeaient des blés dont l'exportation était souvent interdite dans les autres parties de la Turquie, et leur retour sauva plus d'une fois d'une disette imminente les provinces méridionales du royaume [1].

Dans le port le plus fréquenté de la côte asiatique de l'Archipel, à Smyrne, la France jouit d'une inconstestable suprématie. Sa nation l'emporte par le nombre des ses membres; le quartier qu'elle occupe est le plus spacieux et le plus beau; son commerce soutient sans désavantage la concurrence anglaise et, suivant le mot de La Mottraye, « a coupé la gorge à celui des Hollandais [2] ». Le même voyageur parle de la vie luxueuse que mènent nos marchands de Smyrne. Il les compare à de petits seigneurs, les montre donnant la matinée aux affaires, la soirée aux divertissements, achevant la journée dans de longues parties de chasse ou sous les ombrages des jardins qu'ils possèdent autour de la ville. Le négoce de Smyrne ne cessait de croître à leur profit; pourtant, en 1699, cette Échelle avait été menacée d'un désastre. La flotte vénitienne, appuyée par les vaisseaux du Pape, avait battu celle du capitan pacha; les galères turques fuyaient éparses dans l'Archipel; les vainqueurs parurent devant Smyrne, proie tentante et facile. Aussitôt le consul de France se jette dans un canot, se rend seul au-devant de l'ennemi, monte à bord du vaisseau amiral des Vénitiens, s'adresse au provéditeur et, lui montrant de loin dans Smyrne nos églises, nos magasins, les habitations de nos marchands, le conjure d'épargner une ville quasi-française. Craignant de s'attirer la disgrâce de Louis XIV, les Vénitiens s'éloignent; Smyrne évite une attaque qui lui eût été fatale et doit son salut à notre intervention [3].

Au nord de l'Archipel, la France a deviné l'importance de Salonique et abordé la première à cette Échelle, destinée à devenir l'une des places les plus fréquentées du Levant. Dès le milieu du XVII[e] siècle,

1. Archives des Affaires étrangères : *Chambre du commerce*, t. XIII, 1729.
2. *Voyage en Europe, Asie et Afrique*, p. 182. La Haye, 1727.
3. *Inventaire*, p. 120, 121.

elle y a installé un consul; pendant quelque temps elle s'y est assuré le monopole du commerce; en 1692, le consul obtenait du pacha un ordre d'arrestation contre tous les étrangers qui viendraient chercher des cires dans les environs de la ville, au préjudice de nos marchands [1]. Jusqu'en 1719, les Anglais ne pourront paraître à Salonique qu'en s'abritant sous notre protection [2]. Dans la Macédoine et l'Épire, seuls de tous les Européens, les Français sont traités en amis; ils voyagent et trafiquent en sûreté; au contraire, les autres peuples sont considérés comme d'irréconciliables adversaires, avec lesquels il est possible de conclure des trêves, mais point de paix définitive [3]. Cependant, à mesure que l'on s'éloigne de la côte pour pénétrer dans les âpres régions de l'intérieur, les populations deviennent farouches; elles haïssent ou ignorent l'étranger; aussi quel étonnement, au milieu de ce chaos de montagnes qui couvre le nord de la péninsule hellénique et abrite les belliqueuses peuplades de l'Albanie, de découvrir une nation tout entière où le nom de la France est connu, vénéré et souvent invoqué. Quelques tribus albanaises, dont la principale est celle des Mirdites, sont demeurées catholiques au milieu de leurs compatriotes mulsulmans ou grecs, auxquels elles portent une haine de frères ennemis. Rome a placé sous notre garde ce troupeau qui lui est demeuré fidèle et n'invoque jamais en vain notre appui pour le défendre. A l'époque où éclate la guerre de la succession d'Espagne, lorsque Louis XIV tient tête à l'Europe coalisée, il sait se détourner de ses grandioses préoccupations pour défendre les catholiques d'Albanie contre une subite persécution ; il insiste, revient sans cesse sur ce sujet dans ses lettres à son ambassadeur; il faut que celui-ci, sans se contenter d'agir auprès de la Porte, se mette en rapports directs avec les commandants du pays, les gagne ou les intimide [4]. Le consulat établi par la France à Durazzo, sur l'Adriatique, permet de faire passer aux tribus albanaises des secours et des encouragements et les tient en communication avec le reste du monde latin.

Venise est demeurée la souveraine incontestée de l'Adriatique. Elle a semé la côte orientale de cette mer de ses colonies, images réduites d'elle-même; par Corfou et les îles Ioniennes, elle tient l'entrée de ce vaste golfe, et les seuls ennemis qu'elle y craigne sont de nombreux pirates, cachés dans chacun des replis de la côte où elle

1. *Inventaire*, lettre de Pontchartrain du 30 janvier 1692, p. 11.
2. Archives des Affaires étrangères : Mémoires sur le commerce du Levant, 1717-1731.
3. *Lettres édifiantes*, t. I, p. 35.
4. Archives étrangères : Turquie, 1702-1704.

a négligé de planter son drapeau et d'élever une petite Venise. Sur l'Adriatique même, une seule ville échappe à son empire, c'est Raguse, et la France s'efforce d'y installer son influence. Raguse est une république vassale de la Porte; de tout temps nos rois se sont appliqués à assurer son indépendance, à intercéder en sa faveur auprès de la puissance suzeraine et à déterminer le sultan à la protéger sans l'asservir. En Grèce et dans les mers voisines, par une interversion singulière des rôles que la nature et les traditions semblent attribuer aux deux États, Venise se montre désormais sous un aspect belliqueux, la France, au contraire, se présente en amie, paraît exclusivement occupée de négoce et préfère à de stériles conquêtes un pacifique établissement. De 1683 à 1699, tandis que le doge Morosini transformait en champ de bataille chacun des golfes de la Grèce, canonnait Athènes, écrasait le Parthénon sous les bombes, prenait d'assaut Nauplie, Patras, Navarin, tandis que sa rouge bannière n'apparaissait que pour annoncer aux villes le pillage et l'incendie, Louis XIV s'efforçait d'atténuer pour ces régions éprouvées les maux de la guerre; il refusait à Venise le droit de mettre en état de blocus le littoral tout entier et chargeait notre marine marchande de braver les croisières ennemies, pour porter aux villes turques leurs approvisionnements habituels [1]. Aussi les progrès de l'Islam ou ses retours offensifs profitent-ils à notre influence. Lorsqu'en 1717 la Morée revient à ses anciens possesseurs, après avoir passé vingt ans sous la domination de la République, nos consuls de Modon, de Coron et de Patras y rappellent promptement notre commerce et s'appliquent à justifier de nouveau le surnom qu'avait mérité jadis la contrée de « Pérou du Levant [2] ». Déjà la France a entouré d'une ceinture de comptoirs les grandes îles qui se sont détachées l'une après l'autre du domaine vénitien; en Crète, elle a établi ses marchands dans les villes de La Canée, de Retimo et de Candie; à Chypre, elle s'est fait attribuer le monopole du commerce des soies, des cotons et des laines [3].

Sur la côte de Syrie, le Liban forme une citadelle de l'influence française. Sa population se compose principalement de Maronites et de Druses. Les premiers, plus nombreux et plus riches, sont demeurés catholiques; protégés par leurs forêts, gouvernés par leurs cheiks et leur clergé, ils se reconnaissent tributaires de la Porte, mais,

1. Archives de la Marine : correspondance entre le ministre de la Marine et l'ambassadeur de France à Venise.
2. Archives des Affaires étrangères : Mémoires sur le commerce du Levant, 1717-1731; lettre du consul de Modon du 6 avril 1718.
3. *Inventaire*, p. 40.

en même temps, au nom de lointaines traditions, se déclarent vassaux de la couronne de France. L'une des dynasties de la montagne prétend tenir son investiture de Louis XIII; une autre revendique au profit de son chef, comme un honneur héréditaire, le titre de consul de France à Beyrouth. Nos rois n'ont garde de laisser prescrire cette quasi-souveraineté; par lettres patentes renouvelées de siècle en siècle, en 1649, en 1737, ils déclarent prendre « en leur protection et sauvegarde spéciale » la nation entière des Maronites [1]. Les consuls placés à Saïda et à Tripoli de Syrie nous servent de représentants auprès d'eux; les cheiks ne quittent leurs demeures féodales, les évêques et les moines ne descendent de leurs inaccessibles monastères que pour conférer avec ces agents, prendre leurs conseils et recevoir leurs directions; la France prend une part active à l'élection du patriarche, s'immisce dans le gouvernement de toutes les parties de la nation. Au fond des vallées du Liban, on prie, on s'afflige, on rend grâces au ciel avec nous; la naissance ou le mariage de nos princes deviennent l'occasion de solennelles cérémonies et de bruyantes réjouissances; en ces jours, la population est en fête et la poudre parle [2]. Protectrice permanente des Maronites, la France ne néglige point les Druses; la sollicitude qu'elle témoigne pour leurs voisins n'a rien d'exclusif et ne l'empêche point de se faire aimer et respecter de toutes les tribus du Liban : « A mon maître, à mon seigneur, à mon père, écrit un prince druse en s'adressant à Louis XIV [3]. »

Au delà de la montagne, dans la plaine fertile, la France entretient à Damas deux groupes de missionnaires, qui commandent en son nom à une partie des habitants chrétiens. A l'entrée du désert, Alep est le lieu d'arrivée de toutes les caravanes du désert, et l'un des grands carrefours de l'Orient. De temps immémorial, le Roi y possède un agent. Cependant les Anglais et les Hollandais nous ont suivis à Alep, et même les premiers, grâce à leur industrieuse activité, sont parvenus à nous reléguer au second rang sur ce riche marché. Mais les catholiques du rite syrien forment une fraction notable

1. Voy. à la Bibliothèque nationale, département des imprimés, un opuscule contenant les lettres de protection accordées « aux archevêques de Tripoli, prélats et chrétiens maronites, par le roi de France Louis XIV », et « aux patriarches d'Antioche et à la nation des Maronites par l'Empereur et Roi très chrétien Louis XV ».

2. Rapports du consul de Tripoli de 1729 et 1730, insérés dans les Mémoires sur le commerce du Levant. Archives des affaires étrangères.

3. Lettre du 18 septembre 1706; Archives des Affaires étrangères : Visite des Échelles.

de la population; la tutelle que la France exerce sur eux compense l'avantage commercial des Anglais et rétablit l'équilibre [1].

En Palestine, Jérusalem est le lieu où se concentrent nos efforts; notre politique vient d'y remporter un succès signalé. Une lutte acharnée se poursuivait entre les Latins et les Grecs dans l'église même du Saint-Sépulcre, tantôt querelle de prêtres sourde et patiente, tantôt conflit à main armée qui ensanglantait le pied des autels. Chacun des monuments qui dans le temple même rappellent le souvenir des différentes scènes de la Passion et forment autant de reliques vénérées a été pris et repris, disputé avec une invincible opiniâtreté. La position principale, celle dont la possession faisait l'objet des plus ardentes convoitises, était le Saint-Sépulcre lui-même, c'est-à-dire l'édifice construit au centre de l'église et qui recouvre d'une enveloppe de marbre le roc sacré du Tombeau. En 1717, à la suite d'une croisade diplomatique qui dura cinquante ans, la France obtint un firman autorisant les Latins à réparer la coupole du Sépulcre; cette décision consacrait positivement leur droit en les admettant à faire acte de propriété sur le domaine contesté. Les travaux s'exécutèrent avec solennité, sous la protection d'un corps d'armée turc, campé sur la montagne de Sion. Cette conquête nouvelle du Saint-Sépulcre mit l'Orient en émoi; la Porte fit un si grand état de la faveur octroyée qu'elle envoya un ambassadeur en porter à Paris la notification officielle. A l'époque où le pouvoir de nos rois s'exerçait avec tant d'autorité dans l'enceinte des édifices sacrés, la France ne possédait pas encore de représentant politique à Jérusalem; en 1700, un consul s'était jeté dans la ville sainte d'autorité, suivi d'hommes en armes et le mousquet haut, mais ne put soutenir cette audace et dut se retirer devant la populace ameutée; le consul de Saïda n'avait le droit de paraître à Jérusalem que pendant les fêtes de Pâques, pour présider aux cérémonies latines. En Judée et dans les provinces voisines, sur cette terre encore imprégnée de christianisme, la France ne conservait et ne développait son crédit qu'en s'appuyant sur le sentiment religieux; grâce à la protection qu'elle accordait et imposait aux établissements ecclésiastiques, sa langue se parlait sur les bords du Jourdain et de la mer Morte, les moines du Carmel mêlaient son nom à leurs prières, sa renommée s'étendait jusqu'aux déserts qui séparent la Syrie de l'Égypte et le voyageur étonné retrouvait dans les monastères du Sinaï les portraits de Louis XIV et de Colbert [2].

L'Égypte attirait particulièrement nos marchands. Cette belle et

1. Archives des Affaires étrangères : Visite des Échelles, 1731.
2. *Lettres édifiantes*, p. 541.

douce région exerçait sur les Français un charme mystérieux; ceux qui l'avaient vue vantaient son climat, sa fertilité; tous parlaient avec admiration de cette cité du Caire où se retrouvaient les merveilles d'une civilisation plus délicate que celle des Ottomans. Malheureusement l'Egypte était la proie d'une oligarchie sanguinaire; les beys mamelucks y avaient supprimé en fait l'autorité de la Porte et faisaient peser sur tous les habitants, indigènes ou Européens, une capricieuse tyrannie. Un avantage précieux rachetait pour nos nationaux cet inconvénient. En Égypte, la France ne se contentait point de la première place parmi les nations européenes; elle y était seule et, par les privilèges exclusifs qu'elle avait su se procurer, écartait encore toute concurrence. Ses produits payaient aux douanes d'Alexandrie trois pour cent, ceux des étrangers vingt pour cent, et cette inégalité de traitement interdisait en fait le commerce des autres peuples. Seule, la France possédait au Caire une nation et une contrée; seule, jusqu'à la fin du XVIIe siècle, elle y tenait un consul, devenu l'un des premiers personnages de la cité, et si quelques autres Européens se risquaient sur les bords du Nil, ils devaient invoquer notre protection et se confondre dans nos rangs [1]. L'Égypte n'était pas seulement à nos yeux un marché; déjà la France l'envisageait comme un passage vers d'autres régions, terre promise du marchand et du navigateur. Sous Louis XIV, d'intéressantes négociations s'étaient poursuivies dans le but de nous ouvrir la mer Rouge et de nous assurer la faculté de transit entre Suez et Alexandrie; par ce moyen, la France eût ramené dans la Méditerranée le commerce des Indes et l'eût concentré tout entier dans nos mains. Ce plan échoua; néanmoins la question était posée; depuis lors, elle devait demeurer constamment ouverte, et la France moderne n'a fait que réaliser, en la poussant jusqu'à ses plus audacieuses conséquences, une pensée du grand roi.

A défaut de la mer Rouge, d'autres voies pouvaient s'ouvrir à travers les États ottomans vers les profondeurs de l'Asie. Sous Louis XIV, un de nos ambassadeurs étudia l'établissement d'une route commerciale entre Alep et le golfe Persique; nos navires eussent été admis à remonter le cours de l'Euphrate. Des comptoirs se fondèrent à Bassora et à Bagdad; l'ancienne métropole des califes eut sa « maison du Roi », destinée à la fois aux marchands et aux missionnaires, servant de chapelle, d'école et de magasin. Durant les dix dernières années du grand règne, la France s'efforça surtout de pénétrer en Perse. Des religieux et d'intrépides explorateurs lui avaient servi d'avant-garde. En 1708, une mission officielle, composée de cent soixante-six per-

1. Archives des Affaires étrangères : consulat du Caire.

sonnes, apportant des présents et une lettre du Roi pour le Sofi, fit route vers l'Asie centrale. Son chef, Jean-Baptiste Fabre, mourut en arrivant à Érivan, mais cet accident ne mit pas fin à l'ambassade; elle allait se poursuivre à travers mille vicissitudes et se transformer tout d'abord en invraisemblable équipée. Fabre s'était fait accompagner de son fils, âgé de seize ans; il avait emmené aussi un auxiliaire d'un nouveau genre; c'était une jeune femme qu'il avait rencontrée à Paris et qui s'était attachée à sa fortune, s'engageant par écrit « à le suivre et l'accompagner dans ses voyages ». Marie Petit (c'était le nom de cette créature) conçut l'extraordinaire dessein de se substituer à son amant défunt dans la charge qu'il exerçait, de faire attribuer au jeune Fabre le commandement nominal de l'expédition et de s'en assurer la direction effective. Elle commence par séduire le gouverneur d'Érivan; elle emploie alors le pouvoir de cet officier à briser la résistance de ses compagnons de voyage, les désigne ou les soustrait à la persécution du Persan, atteste ainsi son crédit et impose sa scandaleuse autorité. En même temps, elle s'annonce à Ispahan tantôt comme alliée au sang royal de France, tantôt comme envoyée des princesses de Bourbon. Le bruit de sa venue se répand de toutes parts; le peuple s'empresse sur le passage de cette femme énergique qui traverse le désert à dos de chameau, se présente le pistolet au poing et s'est composé une escorte d'hommes armés. Cependant, tandis qu'elle continue sa route, un agent plus sérieux s'est lancé sur sa trace. Averti de la mort de Fabre et de ses étranges conséquences, l'ambassadeur du roi à Constantinople a chargé son secrétaire Michel d'entrer en Perse et d'arrêter l'aventurière. Michel rejoint Marie Petit à Tauris, lui reprend la lettre royale qui l'accrédite aux yeux des Persans et facilite son usurpation, mais ne peut l'empêcher d'arriver jusqu'à la cour, où la curiosité qu'elle excite se mêle d'admiration. Enfin elle se décide à regagner la France. Arrivée à Marseille, elle est emprisonnée et l'on s'apprête à la juger, lorsque le ministre Pontchartrain juge prudent d'éviter un éclat en suspendant l'instruction et en ordonnant la mise en liberté de l'inculpée. Compulsant les pièces du procès, Pontchartrain y trouve les éléments d'un roman à émouvantes péripéties et propose à Lesage de le composer; l'écrivain hésite à mettre en scène des personnages vivants, dont quelques-uns sont revêtus d'un caractère officiel, et refuse de fournir à la première ambassade française en Perse cet épilogue inattendu.

Le trait le plus singulier de l'aventure fut que Marie Petit contribua, par son audace même, au succès final de l'entreprise. Le désordre qu'elle avait suscité, en provoquant l'arrivée de Michel, avait rendu à la mission un véritable chef. Investi par le hasard du rôle primitive-

ment attribué à Fabre, Michel voulut le remplir jusqu'au bout. Il ne se laissa décourager par aucun des obstacles qui entravèrent sa marche sur Ispahan, atteignit cette capitale, reçut audience du Sofi et négocia un traité de commerce. Sensible à l'avance qu'il avait reçue du premier roi de la chrétienté, Schah-Abbas II voulut y répondre et envoya à son tour un ambassadeur. En 1714, Méhémet-Riza-Khan parut à Paris et à Versailles. La hautaine singularité de ses allures et ses exploits galants amusèrent un instant la vieillesse attristée de Louis XIV. Nos ministres surent pourtant saisir le Persan au milieu de ses frivoles occupations et obtenir de lui d'utiles modifications au traité signé par Michel. Nos marchands furent admis désormais à pénétrer dans les États de son maître, tant par les frontières de l'empire ottoman que par le golfe Persique. Un consul fut désigné pour résider à Ispahan; un consul de Perse s'établit à Marseille. Des relations régulières allaient se nouer entre les deux États, lorsqu'une période de sanglante anarchie, succédant en Perse au règne glorieux des Sofis, ferma momentanément cet empire au commerce de l'Europe. Néanmoins, par son traité, la France avait acquis un titre qui lui permettait de s'introduire dans l'Asie centrale et ne renonçait pas à en faire usage [1].

Elle essayait en même temps de s'ouvrir la mer Noire. Jamais navire chrétien, franchissant les détroits, n'avait encore déployé son pavillon sur ces eaux dont la jalouse défiance des musulmans interdisait l'accès. En 1688, notre ambassadeur demanda pour nos bâtiments le droit d'y naviguer; la Porte répliqua par un refus. « Le Grand Seigneur, disaient les Turcs, ouvrirait plutôt aux étrangers les portes de son harem que l'entrée de la mer Noire [2]. » Cette réponse découragea nos marchands; elle n'arrêta point nos missionnaires. Par l'Asie Mineure et l'Arménie, ils atteignirent le Caucase et les États chrétiens situés au fond de la mer Noire. Un poste de franciscains alla représenter la France à Tiflis; quelques relations s'établirent avec les peuplades de la Géorgie. Au nord de la mer Noire, la France trouva un plus solide point d'appui. La grande presqu'île de Crimée formait alors le siège d'un État musulman, débris des hordes tartares qui jadis avaient foulé la Russie et asservi les tsars. Repoussés jusqu'aux bords de la mer, les Tartares s'y étaient retranchés et y for-

1. Archives des Affaires étrangères : Correspondance de Perse, 1706 à 1715. Bibliothèque nationale, n° 7200 du nouveau fonds français, Mémoire du sieur Michel sur sa mission en Perse. — Cf. les articles publiés par M. Napoléon Ney dans la *Nouvelle Revue* du 1[er] février 1883 et dans la *Revue Britannique* d'avril 1885.

2. Schuyler, I, p. 440.

maient une nation toute militaire, sous le commandement d'un khan désigné par la Porte. De 1706 à 1710, les jésuites abordèrent en Crimée; ils y élevèrent des églises, ouvrirent des écoles, des hôpitaux, et méritèrent par leurs services la protection du khan; un jour, l'un d'eux reçut une patente qui l'accréditait en qualité de consul; quelque temps après, les religieux s'effaçaient, se renfermant dans leurs fonctions ecclésiastiques, et laissaient la place à un agent régulier; là, comme ailleurs, l'action religieuse avait précédé et préparé l'action diplomatique [1]. Une correspondance régulière s'ouvrit entre la cour de Versailles et le prince tartare; nos souverains lui écrivaient en le qualifiant de « roi des grandes hordes »; il répondait avec l'emphase orientale, comparant les prières qu'il adressait au Très-Haut en faveur de Sa Majesté à « des fleurs dont l'odeur se formait de la sincérité de son amitié [2] ».

Ses sujets renchérissaient encore sur la prédilection que nous témoignaient les autres musulmans; pour expliquer cette sympathie, ils invoquaient d'anciennes traditions, répandues parmi eux, d'après lesquelles le peuple des Francs aurait tiré son origine d'un rameau détaché de la grande famille tartare et transporté en Occident après de fabuleuses migrations. Notre consul, seul étranger admis à la petite cour de Batchi-Seraï, servait au khan de médecin et de confident; il participait à ses secrets et dictait souvent ses résolutions. Sa tâche consistait à associer les Tartares aux mouvements que la Porte exécutait d'après nos inspirations, à exciter ou à modérer leur ardeur, à émouvoir ou à retenir cette avant-garde tumultueuse de l'Islam. L'agence établie en Crimée prenait de plus en plus une importance politique, et ce dernier créé de nos postes consulaires du Levant devenait à quelques égards une succursale de l'ambassade.

V

Ainsi se poursuivait de toutes parts, sous des formes différentes, l'expansion pacifique de la France. Agents, missionnaires, marchands se frayaient mutuellement la voie, reconnaissaient des contrées réputées inaccessibles, étendaient peu à peu le champ de leur activité; les uns et les autres s'employaient à accentuer notre supériorité en Orient et à y maintenir leur pays hors de pair. L'impulsion donnée ne devait plus s'arrêter et, jusqu'à son dernier jour, l'ancienne monarchie continuera de veiller au développement des intérêts lointains dont elle avait su faire une partie intégrante de son patrimoine. Toutefois,

1. *Lettres édifiantes*, p. 98 et suiv.
2. Archives des Affaires étrangères : Turquie, 1729.

quelque fructueux qu'aient été ses efforts au XVIII[e] siècle, ils ne réussirent jamais à nous assurer la tranquille possession de nos avantages et à faire succéder aux difficultés de l'âge précédent une période de paisible et durable jouissance. Les résultats acquis furent souvent remis en question, et la France parut plusieurs fois ne s'être élevée à un haut degré de crédit et d'autorité que pour en être aussitôt précipitée. Dans les années qui suivirent la mort de Louis XIV, si le fanatisme musulman cessa presque entièrement de troubler nos opérations, un péril nouveau et plus grave se déclara. Jusqu'alors, nos seules rivales avaient été les nations marchandes de l'Occident; comme nous, elles arrivaient en Turquie par la Méditerranée, dans un appareil pacifique, se présentaient en amies, sollicitaient des privilèges, mais n'avaient jamais songé à les extorquer par la force. La décadence des Osmanlis, révélée à l'Europe, laissa le champ libre à de plus redoutables concurrents. Dès la fin du XVII[e] siècle, l'Autriche et la Russie font leur apparition, la première au pied des Balkans, la seconde sur les bords du Danube. Bientôt l'une et l'autre commencent à exercer sur les destinées de l'Orient une action efficace et continue, et c'est l'épée à la main, à la tête d'armées victorieuses, qu'elles dictent leurs volontés à la Porte, lui imposent des concessions et lui arrachent des privilèges. Par les deux traités de Carlowitz et de Passarowitz, signés en 1699 et en 1719, l'Empereur se faisait associer au moins nominalement à notre protectorat religieux; par le dernier, il assurait à ses peuples des privilèges commerciaux égaux aux nôtres. En même temps le tsar attirait à lui les sympathies de toutes les populations orthodoxes de l'Orient, auxquelles il se présentait comme l'héritier de Byzance. En 1726, l'Autriche et la Russie signèrent un traité d'alliance dont l'une des clauses était spécialement dirigée contre la Turquie; déjà elles annonçaient l'intention de bannir à leur profit les Infidèles de l'Europe, procédaient à l'avance au partage de leur empire, prétendaient s'assurer par la conquête un domaine où la politique seule nous avait introduits et, en y fondant leur domination, menaçaient d'y détruire notre influence.

Pendant la première partie du règne de Louis XV, une lutte diplomatique s'engagea en Orient entre la France et les deux grandes monarchies continentales. Elle nous fournit d'abord l'occasion de mémorables succès. L'ambassade du marquis de Villeneuve, qui dura de 1728 à 1741, présente, suivant l'aveu d'un historien allemand, « la plus brillante que signale l'histoire dans les rapports de la France avec le Divan de Constantinople [1] ». Par son habileté, Villeneuve déjoua les

1. Hammer, *Histoire de l'empire ottoman*, t. III, l. LXVIII, p. 490.

intrigues autrichiennes et russes et rétablit notre crédit momentanément ébranlé : puis, lorsque les deux cours impériales eurent démasqué leurs projets et déclaré la guerre au sultan, il détermina la Porte à requérir la médiation du Roi et à se réfugier sous notre protection. En 1739, saisissant avec adresse l'occasion d'un succès passager des Ottomans et mettant à profit une panique de l'Autriche, il sépara les deux cours alliées et leur dicta successivement les conditions de la paix. Par les traités de Belgrade, la Moscovie s'éloignait de la mer Noire; Azof, dont elle prétendait faire le berceau de sa puissance navale, devait disparaître du sol; l'accès de l'Euxin était interdit à ses vaisseaux. L'Empereur cédait la Serbie qu'il occupait depuis vingt ans, toutes ses possessions en Valachie et en Bosnie; sa domination repassait le Danube et la Save. Contenant la Russie, la paix de Belgrade refoulait l'Autriche et doit être considérée surtout comme un triomphe de la France sur l'influence allemande. Dégagés des craintes que leur inspiraient les deux empires, les Turcs revinrent à leurs inclinations naturelles, et notre influence auprès d'eux se retrouva sans rivale. Comme prix de notre concours, ils nous accordèrent de nouvelles capitulations; signé en 1740, cet acte confirmait et étendait nos privilèges, les définissait avec une si heureuse précision qu'il demeure encore aujourd'hui la loi des Français dans le Levant, et par les avantages qu'il procurait à notre commerce, lui permit de poursuivre dans toutes les Échelles son développement progressif et continu.

Malheureusement, dans la seconde moitié du XVIIIe siècle, nos fautes en Europe et leurs conséquences portèrent à notre crédit en Orient une irrémédiable atteinte. Les oscillations de notre politique, ses brusques revirements déconcertèrent les Turcs; leur confiance en nous s'altéra; les désastres de la guerre de Sept ans affaiblirent notre prestige à leurs yeux. Enfin, lorsqu'une crise nouvelle succéda pour leur empire à celle dont la France avait réglé le dénouement, l'état de discrédit et d'épuisement où nous avaient laissé nos défaites nous réduisit à l'impuissance. La Russie reprenait alors ses ambitieux projets et, dans sa marche vers l'Orient, devançait définitivement l'Autriche, retardée par ses revers de 1739. Passant tour à tour de l'inaction absolue à de stériles intrigues, la France ne put ni s'opposer aux progrès de la Russie, ni réserver son intérêt en s'assurant d'utiles compensations. Elle vit la marine moscovite dominer la Méditerranée orientale, où l'Angleterre, avec une méconnaissance singulière de ses propres intérêts, guidait par ses officiers et ses agents les matelots de Catherine II et servait de pilote à la Russie. Elle vit les Turcs accablés consentir au profit de leurs vainqueurs des privilèges qu'ils ne nous avaient jamais accordés et, par certains articles du traité de Kaïnardji, conclu en

1774, fournir à la Russie un prétexte permanent pour intervenir dans les rapports du sultan avec ses sujets chrétiens. Plus tard, lorsque les desseins de Catherine II se révélèrent dans toute leur étendue, lorsqu'ils mirent en péril l'existence même de la Turquie, la France était à la veille d'un bouleversement; le malaise qui précède les grandes commotions la tenait paralysée et ne lui permit que des efforts sans vigueur et sans suite. A cet instant, notre antique prééminence ne se maintenait qu'en un point; notre trafic s'accroissait sans cesse et, dans les principales Échelles, égalait presque à lui seul celui de tous les autres peuples [1]. L'explosion de nos troubles intérieurs arrêta cet essor et suspendit le commerce du Levant, qui ne recouvra plus son antique prospérité. La Révolution brisa les règles étroites que l'ancien régime avait établies pour la protection du négoce et ne leur substitua point d'autres garanties. Elle fit succéder l'anarchie à un ordre rigoureux, laissa prescrire nos droits, périmer nos privilèges, porta une main inexpérimentée sur l'organisation savante qui avait fait pénétrer notre influence dans toutes les parties de l'Orient et acheva de détruire une œuvre que la monarchie avait patiemment édifiée, maintenue au prix de longs efforts et finalement compromise par ses fautes.

ALBERT VANDAL,
Directeur du Groupe d'histoire et de diplomatie.

1. En 1787, le commerce de Smyrne avec la France représentait 42.41 p. 0/0 sur l'ensemble du négoce de cette Échelle. En 1839, il était tombé à 3.10 p. 0/0; aujourd'hui, il s'élève à peine à 17.60 p. 0/0. Voy. Démétrius Georgiadès.

DE LA SÉPARATION

DES POUVOIRS ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE

EN BELGIQUE.

Le principe de la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire de l'indépendance respective des pouvoirs judiciaire et administratif, a été établi en France dans un esprit de protection pour l'autorité administrative et de méfiance à l'égard de l'autorité judiciaire : aussi toutes les garanties ont-elles été créées en vue d'assurer à l'administration une plus grande liberté d'action. Le législateur français n'admet pas, sauf les exceptions limitativement déterminées par les lois, qu'un acte administratif puisse être, non seulement infirmé, mais apprécié en quelque façon que ce soit, par les tribunaux ordinaires : seule, l'autorité administrative a compétence pour en vérifier la légalité et en tirer telles conséquences que de droit, même si cet acte a pour effet de porter atteinte à des droits dont la garde est confiée en principe à l'autorité judiciaire; et cette théorie a été étendue non seulement aux actes administratifs proprement dits, aux actes de puissance publique, mais même aux actes de gestion, du moment où ils se rapportent au fonctionnement des grands services publics centralisés aux mains de l'État.

Cette doctrine repose sur des lois qui, toutes, ont eu pour but de défendre l'administration, après 1789, contre les entreprises d'un pouvoir judiciaire dont les empiétements sous l'ancien régime étaient arrivés à contrarier constamment les opérations administratives et à troubler les administrateurs. Aussi dans aucun de ces textes ne voit-on apparaître la crainte de sacrifier les droits individuels aux intérêts administratifs : il s'agit au contraire exclusivement de dégager l'action administrative des obstacles précédemment apportés par l'immixtion abusive du pouvoir judiciaire. C'est la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 qui stipule que « les administrateurs de département « et de district ne pourront être troublés dans l'exercice de leurs « fonctions administratives par aucun acte judiciaire. » C'est la loi

des 16-24 août 1790, aux termes de laquelle « les fonctions judi- « ciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonc- « tions administratives ; les juges ne pourront, à peine de forfaiture, « troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps « administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison « de leurs fonctions. » La constitution de 1791 reproduit ces prohibitions, et la loi du 16 fructidor an III fait « défenses itératives aux « tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque « espèce qu'ils soient, aux peines de droit. »

Le système créé par la législation révolutionnaire, par application de ces principes, et qui n'a fait que se développer sous l'action de la législation postérieure et de la jurisprudence, comprend l'existence d'une juridiction administrative, amovible, distincte de la juridiction ordinaire; la faculté pour l'administration, au moyen du conflit, de dessaisir l'autorité judiciaire dans tous les cas où il s'agit de l'appréciation d'un acte administratif; enfin la défense faite aux tribunaux de juger les administrateurs à raison des actes accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Le système français est loin d'avoir été suivi dans tous les pays : parmi ceux qui ont compris différemment l'indépendance des pouvoirs administratif et judiciaire, il est curieux de rencontrer la Belgique, qui était annexée à la France au moment même où les institutions qui règnent encore chez nous s'établissaient dans notre pays, et dont aujourd'hui la législation se distingue, à cet égard, si profondément de la nôtre.

C'est que la prépondérance de l'autorité administrative, peu en harmonie d'ailleurs avec les principes de libertés locale et individuelle, très enracinés dans les Flandres, a été liée, sous le régime français comme sous le régime hollandais qui l'a suivi, au souvenir de la domination étrangère, et que l'idée de l'omnipotence judiciaire est apparue au contraire comme une garantie d'indépendance non seulement politique, mais même nationale.

En 1815, la législation belge était celle de la France sous le Consulat, et l'abus des conflits, souvent reproché au gouvernement impérial, avait violemment indisposé l'esprit public contre la juridiction administrative : aussi la loi fondamentale du 14 août 1815 disposa-t-elle que les contestations ayant pour objet la propriété ou les droits civils étaient exclusivement du ressort des tribunaux.

Mais le roi des Pays-Bas ne tarda pas à méconnaître ces principes et, par un simple arrêté en date du 5 octobre 1822, rétablit, avec les conflits, l'ancien système de la séparation des pouvoirs tel qu'il avait été pratiqué avant 1815. L'opinion se déclara avec une grande violence

contre ce retour à une législation impopulaire et, lorsque la révolution éclata, la nouvelle constitution de 1831 fut rédigée dans un esprit identique à celui qui avait prévalu en 1815.

Les art. 92 et 93 de la Constitution sont ainsi conçus :

Art. 92. — Les contestations qui ont pour objet les droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Art. 93. — Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

Il faut rapprocher de ces dispositions l'art. 107, qui porte :

Art. 107. — Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils sont conformes aux lois.

Enfin l'art. 106 confie à la cour de cassation le jugement des conflits d'attribution, et l'art. 24 stipule qu'aucune autorisation n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration.

La réaction est complète : plus de tribunaux administratifs et plus de conflits, ou du moins les conflits sont jugés par l'autorité judiciaire elle-même, et, en fait, la procédure des conflits n'ayant pas été organisée, l'administration n'emploie pas cette forme et se borne à opposer l'exception d'incompétence qui arrive, en franchissant les divers degrés de juridiction, à être jugée par la cour de cassation, chargée par la Constitution de prononcer sur les conflits. L'autorité judiciaire est donc, d'après les textes fondamentaux de la Belgique, absolument souveraine et c'est elle-même qui délimite l'étendue de sa juridiction. La situation est inverse de celle qui résulte en France de la législation révolutionnaire ; les précautions sont toutes prises pour protéger les droits individuels et pour défendre l'autorité judiciaire contre l'usurpation de l'autorité administrative, tandis qu'en France toutes les garanties sont réservées à l'administration contre les envahissements possibles de l'autorité judiciaire.

Mais si la délimitation des pouvoirs respectifs de la justice et de l'administration appartient, en vertu de la constitution, à l'autorité judiciaire, comment, *en fait*, les tribunaux ont-ils exercé cette prérogative, comment ont-ils compris leur mission et leurs devoirs? L'administration se trouve-t-elle absolument désarmée, ou, au contraire, malgré les dispositions qui semblent restreindre son action, a-t-elle conservé son indépendance? En un mot, de quelle manière les articles 92, 93 et 107 de la Constitution, qui résument la doctrine belge de la séparation des pouvoirs, ont-ils été interprétés? C'est ce qu'il peut être intéressant de rechercher.

I

La constitution belge établit une différence entre les droits civils et les droits politiques. « Les droits politiques, dit M. Lejeune, assignés « aux citoyens par les constitutions françaises et la loi fondamentale « de 1815, offrent l'organisation variée d'un seul et même principe : « l'intervention des gouvernés dans la formation et dans l'action des « pouvoirs politiques. Au fond et sous des formes diverses, c'est tou- « jours le même droit qui associe, d'une façon plus ou moins directe, « les citoyens à l'exercice de la puissance nationale. » Il est certain que les droits civils, tels que la liberté individuelle et la propriété, réclament des garanties d'un ordre supérieur à celles qu'exigent les droits politiques. Aussi la Constitution, tout en plaçant d'une manière générale les droits politiques sous la sauvegarde des tribunaux, admet-elle que le législateur puisse déroger à cette règle et confier la protection de ces droits à d'autres autorités. Quant aux droits civils, ils ne peuvent être soustraits aux tribunaux ordinaires, les intentions des auteurs de la Constitution s'étant nettement manifestées lors de l'élaboration des art. 92 et 93. La rédaction primitive comprenait ces deux articles en un seul, dans la formule suivante : « Toutes les contestations qui ont pour objet des droits politiques et civils sont de la compétence des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. » La section centrale du congrès modifia cette rédaction, parce qu'elle voulait attribuer exclusivement aux tribunaux les contestations qui ont pour objet des droits civils et ne permettre les exceptions que pour les contestations relatives aux droits politiques.

La législation belge s'attache donc, pour définir la compétence, non à la qualité des parties ni à la nature de l'acte, mais à la nature du droit lésé : peu importe qu'il s'agisse d'un acte administratif ou d'un contrat privé, que l'État soit ou ne soit pas en cause, du moment où un citoyen se plaint du trouble apporté à l'exercice d'un droit civil, c'est aux tribunaux qu'il doit s'adresser pour obtenir réparation : ce point de vue est essentiellement différent du système français, d'après lequel le caractère administratif de l'acte suffit pour paralyser le pouvoir judiciaire, de même que la seule possibilité d'une condamnation pécuniaire contre l'État enlève toute compétence aux tribunaux, en vertu du principe que l'autorité administrative peut seule déclarer l'État débiteur. Tandis qu'en France le critérium de la compétence est dans l'existence de l'intérêt public, il est en Belgique dans l'existence du droit individuel.

Chez nous, le principe de la séparation des pouvoirs et la nécessité d'une juridiction administrative se trouvent ainsi expliqués par Henrion de Pansey : « Pourvoir par des ordonnances à l'exécution des « lois, à la sûreté de l'État, au maintien de l'ordre public, aux diffé- « rents besoins de la société, c'est administrer; statuer par des déci- « sions sur les réclamations auxquelles ces ordonnances peuvent « donner lieu et sur les oppositions que des particuliers se croiraient « en droit de former à leur exécution, c'est encore administrer. » Nous avons conclu de là que les tribunaux ne pouvaient connaître des actes des administrateurs. En Belgique, on reconnaît de même le privilège qu'a l'administration de procéder par mesures exécutoires sans avoir besoin de recourir à l'autorité judiciaire pour imposer ses volontés dans l'intérêt collectif, mais on admet que le juge ordinaire intervienne pour signaler au pouvoir exécutif les prohibitions édictées par la loi, non comme critique de l'administration, mais comme gardien des droits des citoyens. C'est ainsi que, dans son réquisitoire de l'arrêt du 25 juin 1840, l'avocat général à la cour de cassation belge, M. de Cuyper, s'appropriant les paroles citées plus haut de Henrion de Pansey, ajoutait : « S'il est impossible d'administrer sans « statuer sur les oppositions que peut rencontrer l'action administra- « tive, force est bien d'abandonner au pouvoir chargé d'administrer « le droit de statuer sur ces oppositions. On ne pourrait en aban- « donner la décision aux tribunaux sans détruire l'indépendance de « l'administration et sans détruire par là même sa responsabilité. Il « ne peut donc rester le moindre doute qu'en principe le droit d'as- « surer l'exécution des lois par des ordonnances émanées soit direc- « tement du roi, soit des agents du pouvoir exécutif, n'emporte aussi « le droit de statuer sur les difficultés et les contestations que l'exécu- « tion de ces ordonnances peut rencontrer. *Cependant, il est une espèce « de contestations qui, à raison de leur importance, ont été soustraites à « la décision de l'administration. L'action de l'administration n'a et ne « peut avoir pour objet que l'intérêt collectif de la société; elle ne peut « atteindre ni régir les droits individuels garantis par la loi aux citoyens, « et précisément parce que la première condition de tout ordre social est « l'inviolabilité des droits individuels, le législateur a placé le maintien « de ces droits sous la sauvegarde du pouvoir judiciaire* ».

Toutes les fois donc que l'administration, dans l'exercice des pouvoirs généraux qui lui sont conférés, vient troubler un intérêt quelconque qui n'est pas protégé par une loi, le citoyen qui réclame ne peut s'adresser qu'à l'administrateur, seul juge des questions d'opportunité et de bonne administration. C'est ainsi que les tribunaux ne sont pas compétents pour statuer sur les mesures prises par un bourgmestre

dans la limite de ses pouvoirs de police (Cass., 25 avril 1868; Pasic., 1868, I, 365); l'autorité judiciaire n'a pas, en effet, à apprécier les actes des administrateurs faits par eux dans la plénitude de leurs attributions légales : son incompétence résulte de la loi des 16-24 août 1790, à laquelle l'art. 92 de la Constitution ne porte pas atteinte (Cass., 7 nov. 1851; Pasic., 1852, I, 116). Si, au contraire, l'administration vient se heurter à un droit, il y a litige, et le rôle du pouvoir judiciaire, aux termes de ce même art. 92, commence.

Dans le cas où l'administration se trouve ainsi en conflit avec un droit civil, et où, par conséquent, l'autorité judiciaire est compétente, quelle est la nature du pouvoir des tribunaux à l'égard des actes administratifs incriminés et de leurs auteurs, ou, ce qui revient au même, quels sont les moyens d'action des citoyens en présence d'un acte administratif qui lèse un droit civil?

II

L'art. 107 de la Constitution porte que les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. L'autorité judiciaire a donc le droit de vérifier la légalité des actes administratifs. En France, l'autorité judiciaire n'a ce droit qu'en matière pénale, lorsqu'elle est appelée à prononcer une amende pour contravention aux règlements de police; en Belgique, ce pouvoir est général et s'applique à la fois en matière pénale et en matière civile : toutes les fois que les parties invoquent un acte administratif dans un procès, le tribunal saisi de l'affaire apprécie la validité de l'acte et, s'il le reconnaît illégal, il n'en tient pas compte et le considère comme non avenu. Mais les actes administratifs ne peuvent être attaqués directement devant les tribunaux, même si on allègue leur illégalité : le droit du juge consiste seulement à en refuser l'application. Il faut donc, pour que les tribunaux soient amenés à prononcer sur la légalité d'un acte administratif, que cet acte se rapporte à un litige dont la solution dépende de cette constatation de légalité : tantôt on demande à l'autorité judiciaire d'en ordonner l'exécution, tantôt ceux qui l'ont exécuté s'en prévalent pour dégager leur responsabilité; mais l'acte lui-même ne peut être déféré à un tribunal.

D'ailleurs, le pouvoir de l'autorité judiciaire ne va pas jusqu'à annuler l'acte administratif : le principe de la séparation des pouvoirs s'y oppose. Si la législation belge reconnaît à l'autorité judiciaire le droit

de vérifier la légalité d'un acte administratif, elle ne lui donne pas celui de faire tomber l'acte ou d'empêcher son exécution. Tout son pouvoir se réduira à refuser d'en assurer l'exécution ou à accorder une réparation pécuniaire, mais sans pouvoir enlever à l'acte sa puissance exécutoire. Telle est la manière dont on comprend en Belgique l'indépendance de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. « Admettre une interprétation différente, dit M. Thonissen, étendre la « compétence des tribunaux au delà de ces bornes, les constituer « appréciateurs de tous les actes du pouvoir exécutif, ce serait pro- « clamer l'omnipotence de la magistrature et l'asservissement de « l'administration nationale : ce serait méconnaître les droits et « anéantir l'indépendance de l'un des trois grands pouvoirs constitu- « tionnels ».

C'est ainsi que, dans un arrêt du 26 avril 1844, la cour de Bruxelles, sur les conclusions remarquables de M. de Fernelmont, proclamait hautement que si les tribunaux peuvent refuser leur concours à l'application d'actes illégaux, ils ne possèdent pas le droit de s'opposer à l'exécution des ordres de l'administration, quand celle-ci ne sollicite pas leur concours; lorsque les tribunaux, dit cet arrêt, refusent d'appliquer des arrêtés illégaux, ils témoignent de leur soumission à la loi et restent dans les limites de leurs attributions, tandis que s'ils prétendent arrêter ou suspendre les ordres du pouvoir exécutif, ils empiètent sur un domaine qui n'est plus le leur.

Par application de ces principes, les tribunaux ne peuvent annuler les décisions des députations permanentes relatives à la police des cours d'eau non navigables ni flottables, ni ordonner la suppression des établissements autorisés par elles sur ces cours d'eau, mais ils peuvent allouer des indemnités aux propriétaires qui ont subi des dommages (Cass., 9 juillet 1846).

De même, si les tribunaux n'ont pas le droit d'annuler ou de restreindre les concessions de mines accordées par le gouvernement, ils ont le droit, lorsqu'ils sont saisis d'un débat entre le concessionnaire et le propriétaire, d'interpréter ces arrêtés de concession, d'en fixer la portée, d'en reconnaître l'illégalité et de considérer dès lors la concession comme inexistante au point de vue du litige qui leur est soumis (Cass., 18 juin 1868; Pasic., 1868, I, 374).

Il a été également reconnu en matière de pensions, après de longs débats et malgré une violente controverse, que s'il appartient au pouvoir exécutif de liquider la pension, les réclamations des citoyens au sujet de la quotité de leur pension reposent sur un droit civil et doivent être jugées par les tribunaux (Cass., 12 juin 1873; Pasic., 1873, I, 281).

III

On vient de voir que l'une des garanties accordées aux citoyens par la constitution belge, pour la défense de leurs droits civils contre les agissements de l'administration, consistait dans l'injonction faite aux tribunaux de se refuser à appliquer les actes administratifs illégaux : il existe une seconde garantie dans la responsabilité des fonctionnaires qui peuvent toujours et sans aucune autorisation préalable (art. 24 de la Constitution) être cités directement devant les tribunaux pour s'entendre condamner à indemniser les particuliers aux droits desquels ils ont, par un fait de leurs fonctions, porté atteinte. Ici encore nous rencontrons une différence importante entre le droit belge et le droit français. Une des conséquences principales de la séparation des pouvoirs en France a été la nécessité d'une autorisation administrative pour poursuivre un fonctionnaire à raison de ses actes (art. 75 de la Constitution de l'an VIII). Cette disposition a été, il est vrai, abrogée par le décret du 19 septembre 1870, mais la jurisprudence a singulièrement atténué les effets de cette abrogation en admettant que si une autorisation administrative n'est plus nécessaire pour traduire un fonctionnaire en justice, à l'autorité administrative seule appartient le droit d'apprécier, au nom de la séparation des pouvoirs, la légalité de l'acte administratif attaqué : il en résulte que les fonctionnaires ne peuvent être condamnés par les tribunaux, à raison de leurs actes, que s'il y a eu de leur part un véritable fait personnel qui ait pour ainsi dire enlevé à l'acte son caractère administratif; mais tant que l'agent est resté dans l'exercice de ses pouvoirs, qnand même il aurait excédé la limite de ces pouvoirs, son acte demeure administratif, et, comme tel, ne relève que de l'autorité administrative; dès lors, la personnalité de l'agent s'efface, il n'y a plus que l'action de l'administration, de la puissance publique, et la seule responsabilité qui puisse être en jeu est celle de l'État : c'est donc à la juridiction administrative seule qu'il appartiendra, d'une part, de statuer sur la légalité de l'acte administratif reproché au fonctionnaire, d'autre part, d'en apprécier les conséquences et de déterminer si la responsabilité de l'État se trouve engagée. En fait, on peut donc dire que la garantie de l'art. 75 a été, au point de vue de la compétence, transportée du fonctionnaire lui-même à l'acte, puisqu'en réalité et en dehors du cas de faute personnelle de l'agent, c'est toujours l'autorité administrative qui est compétente pour

statuer sur les questions de responsabilité soulevées par l'exécution des actes administratifs.

Il en est tout autrement en Belgique. Ici, la responsabilité de l'État du fait de ses préposés est plus limitée qu'en France, et c'est généralement l'agent lui-même qui est appelé seul à répondre de ses actes. L'État, ainsi que l'expose M. Girou, n'est tenu des fautes de ses préposés que lorsqu'il exécute des travaux ou des opérations qui ne constituent pas l'exercice de la puissance publique, comme par exemple lorsqu'il bâtit un édifice, lorsqu'il pave une chaussée, etc. : dans ce cas, il est soumis aux mêmes règles que les particuliers. Si, au contraire, l'État agit comme puissance publique, les fonctionnaires ou employés qui le représentent dans l'accomplissement de sa mission gouvernementale encourent seuls la responsabilité de leurs actions, qui ne peut rejaillir sur l'État.

Ainsi l'État n'est pas responsable de la faute d'un chef éclusier et d'un capitaine de port commis à la surveillance et à la police des bassins du port d'Anvers, qui, par une fausse manœuvre, ont amené l'échouement d'un navire (Cass., 9 déc. 1880; Pasic., 1881, I, 14); l'État n'est pas responsable davantage de la baisse des eaux du canal de la Campine, due à la faute de ses agents (Cass., 28 déc. 1855). Dans ces deux cas, en effet, l'État agit comme puissance publique dans l'intérêt de la navigation, de la police et de l'irrigation.

Mais, dans toutes les hypothèses, on se trouve en présence d'une responsabilité qui peut être mise en cause, et ce sont toujours les tribunaux qui sont appelés à l'apprécier. Soit qu'il s'agisse d'un cas où le fonctionnaire seul doit répondre de l'acte incriminé, soit qu'il s'agisse d'un cas où l'État peut être rendu responsable du fait de son agent, l'autorité judiciaire a toujours seule compétence pour examiner le bien fondé de la réclamation du citoyen qui se prétend lésé dans ses droits.

On pourrait se demander si la responsabilité de l'État n'offre pas aux particuliers une garantie plus grande que celle des fonctionnaires pris individuellement; mais il est juste d'ajouter qu'il y a des cas, en France, où l'État n'est pas pécuniairement tenu pour les actes illégaux de ses agents, et que le particulier lésé n'a plus alors devant lui personne pour répondre de l'acte qui lui a fait grief. C'est du reste là une question de responsabilité, étrangère à la question de compétence qui fait seule l'objet de cette étude.

Pour les ministres, l'art. 90 de la Constitution dispose qu'ils sont jugés par la cour de cassation, toutes chambres réunies, sur la mise en accusation prononcée par la chambre des députés : le même article réserve au législateur le droit de déroger à cette procédure pour les

actions civiles des parties lésées; mais cette loi sur la responsabilité ministérielle n'a pas encore été faite, et, dès lors, l'art. 90 demeure applicable.

Il importe de remarquer, d'ailleurs, que le ministre ne peut substituer sa responsabilité à celle de ses inférieurs et, par là, déranger l'ordre des compétences : le fonctionnaire reste personnellement responsable de ses actes, sauf le cas où il n'aurait agi que sur l'injonction formelle de son supérieur hiérarchique, et encore faudrait-il, pour que sa responsabilité fût dégagée, que l'action coercitive du supérieur s'exerçât exclusivement dans les limites de sa compétence. (Trib. Brux., 11 mai 1861).

Il n'y a donc pas à craindre que la prérogative ministérielle vienne porter atteinte aux garanties juridictionnelles accordées par la Constitution aux citoyens pour la défense de leurs droits.

IV

On a vu que les tribunaux, en Belgique, sans pouvoir prononcer jamais l'annulation d'un acte administratif, ni s'opposer à son exécution, sont toujours compétents pour apprécier la légalité de l'acte, soit qu'il s'agisse, au cours d'un débat contentieux, d'appliquer ou d'interpréter cet acte, soit qu'ils aient à statuer sur une demande en dommages-intérêts formée par un citoyen contre le fonctionnaire duquel émane l'acte attaqué. Cette doctrine, affirmée par une jurisprudence constante des tribunaux belges, ressort très nettement de deux espèces qu'il est assez intéressant de rappeler et qui en sont le meilleur commentaire.

Dans la première affaire, il s'agit d'un ordre d'expulsion lancé illégalement contre une demoiselle Jones par l'administrateur de la sûreté publique, qui ordonnait au commandant de la brigade de gendarmerie d'embarquer cette étrangère pour l'Angleterre. La demoiselle Jones, avant l'embarquement, se pourvut en référé devant le président du tribunal d'Anvers, qui déclara illégal l'ordre d'expulsion et ordonna la mise en liberté de la requérante. Sur l'appel porté devant elle, la cour de Bruxelles annula la décision du président du tribunal d'Anvers pour incompétence, en se fondant sur ce que la demande tendait à obtenir une défense directe à l'autorité publique qui avait décerné l'ordre, de l'exécuter et d'y donner suite; qu'un jugement

faisant droit à de telles conclusions ne constituerait pas simplement la déclaration d'un droit civil, mais bien un acte de suprématie de la part des tribunaux sur l'administration et l'invasion par voie de commandement sur l'autorité de cette dernière, la seule sanction dans de pareils cas se trouvant dans la plainte législative et la responsabilité ministérielle. (C. Brux., 14 août 1845; Pasic., 1845, II, 285).

Mais la même demoiselle Jones, une fois l'ordre d'expulsion exécuté, assigna devant le tribunal d'Anvers l'administrateur de la sûreté publique pour obtenir la réparation du préjudice causé par son acte illégal. Le tribunal d'Anvers s'étant, cette fois, déclaré incompétent, la cour de Bruxelles annula son jugement en décidant que tout fait préjudiciable est générateur de dommages-intérêts, que l'art. 92 de la Constitution a confié au pouvoir judiciaire le jugement de toutes les contestations relatives aux droits civils et qu'aucune atteinte à ce principe n'existe en faveur des fonctionnaires publics pour les faits de leur administration; que, dès lors, les tribunaux étaient compétents pour juger la légalité de l'ordre d'expulsion et, sinon pour arrêter son exécution, du moins pour en apprécier les conséquences par rapport aux intérêts civils de la partie lésée. Au fond, la question était de savoir si la demoiselle Jones pouvait se prévaloir des dispositions de la loi du 22 septembre 1835, qui stipule que les étrangers résidant en Belgique ne peuvent être expulsés qu'après signification préalable de l'arrêté royal d'expulsion et après un délai de un jour franc depuis cette signification : la cour de Bruxelles décida que la requérante devait être considérée comme résidant en Belgique, et que, dès lors, l'administrateur de la sûreté publique, en lui intimant l'ordre de quitter le territoire belge sans notification préalable de l'arrêté d'expulsion et en faisant exécuter cet ordre dès le lendemain, n'avait pas rempli les formalités imposées par la loi. En conséquence, la cour condamna ce fonctionnaire à 300 francs de dommages-intérêts. (C. Brux., 4 juillet 1846; Pasic., 1847, II, 41.)

Plus récemment, une semblable question de compétence s'est posée et a été résolue dans le même sens, à l'occasion d'un procès qui a eu en Belgique un grand retentissement. Le bourgmestre de Liège avait interdit une procession, à laquelle les commissaires de police durent s'opposer par la force : l'évêque de Liège, soutenant que l'acte du bourgmestre était inconstitutionnel, assigna ce fonctionnaire devant le tribunal, à l'effet de le faire condamner à 20,000 francs de dommages-intérêts. La demande de l'évêque fut rejetée au fond par le tribunal et par la cour, qui reconnurent la légalité de l'acte du bourgmestre : mais il y eut tout d'abord à examiner si l'autorité judiciaire était compétente pour statuer sur la demande portée devant

elle : la question fut traitée avec soin devant la cour par M. l'avocat général Detroz et résolue, conformément à ses conclusions, dans le sens de l'affirmative par un arrêt, dont les termes précis et formels constituent un exposé complet de la théorie belge de la séparation des pouvoirs (C. Liège, 4 avril 1877; Pasic., 1877, II, 337).

« Attendu, dit l'arrêt, que les appelants, contraints d'obéir aux « injonctions qui leur ont été faites, se plaignent de n'avoir pu exercer « un droit et réclament, en conséquence, une réparation pécuniaire « pour le préjudice qui leur a été occasionné par un acte qu'ils « qualifient d'arbitraire et d'illégal; qu'ils ont mis le bourgmestre en « cause pour avoir, comme chef de la police locale, concouru, par les « ordres qu'il a donnés à ses subordonnés, à l'exécution de l'arrêté « d'interdiction;

« Attendu que la demande, libellée dans ces termes, est de la com- « pétence du pouvoir judiciaire; qu'il s'agit, en effet, d'apprécier le « dommage causé aux demandeurs par un acte lésant les droits qui « leur sont garantis par la Constitution, et que dès lors la contestation « a pour objet des droits civils; que si le pouvoir judiciaire n'a pas « qualité pour contrôler l'opportunité de l'arrêté pris par le bourg- « mestre et s'il ne lui est pas permis de statuer sur une demande qui « tendrait directement à faire déclarer l'illégalité de l'arrêté, il peut « cependant examiner la validité d'un acte émané de l'autorité admi- « nistrative, lorsque, comme dans l'espèce, les défendeurs au procès, « qui ont agi comme fonctionnaires de l'administration, se fondent, « pour repousser l'action, sur la légalité de l'acte qu'ils ont été chargés « d'appliquer. » Et la doctrine de la cour de Liège a paru si inattaquable que, devant la cour de cassation (Cass., 23 janv. 1879; Pasic. 1879, I, 75), il n'a été présenté aucun pourvoi du chef de la compétence.

Telle est l'application du principe de la séparation des pouvoirs en Belgique. Il est impossible de ne pas reconnaître que la théorie est très juridique et que les tribunaux ont su, par leur jurisprudence, tout en respectant scrupuleusement l'esprit et le texte de la Constitution, éviter d'en tirer des conséquences dangereuses pour la marche de l'administration et se maintenir dans la stricte défense des droits civils sans empiéter sur le domaine administratif. Cette législation offre pourtant une lacune, c'est l'impossibilité où se trouvent les citoyens d'obtenir, par la voie contentieuse, l'annulation des actes administratifs illégaux, que les tribunaux ne peuvent faire tomber et pour lesquels il n'existe pas de recours pour excès de pouvoirs analogue à celui qui se pratique en France devant le Conseil d'État.

Il faut encore ajouter que, dans tous les cas où il n'y a pas de droit civil ou politique en jeu, l'autorité judiciaire cesse d'être compétente,

et, comme il n'y a pas de tribunal administratif, il en résulte qu'il n'y a pas de juridiction. La jurisprudence belge reconnaît en effet, contrairement à l'opinion de plusieurs auteurs, l'existence de droits *administratifs* qui ne sont ni *civils* ni *politiques* et dont la connaissance échappe à l'autorité judiciaire : il en est ainsi, par exemple, des contestations portant sur la composition d'un conseil de fabrique (Cass., 25 juin 1840; Pasic., 1840, I, 409), ou sur l'action d'une commune contre des hospices, fondée, non sur la défense d'intérêts privés, mais sur l'application des lois et ordonnances relatives au service de la bienfaisance (Cass., 19 juillet 1877; Pasic., 1877, I, 343).

Pour toute cette catégorie de contestations, qui ont un caractère purement administratif, c'est l'administration seule qui est appelée à statuer, sans aucune des garanties d'une juridiction contentieuse. Frappés de ces inconvénients, plusieurs jurisconsultes belges ont réclamé l'institution d'un Conseil d'État qui serait appelé à prononcer sur les litiges relatifs à des droits *administratifs*. (Voyez l'introduction de M. Edm. Picard au vol. IV des *Pandectes belges*.)

Mais il ne semble pas que ces idées aient trouvé beaucoup d'écho dans le pays; d'ailleurs, en admettant qu'on crée un jour un Conseil d'État en Belgique, l'art. 92 de la Constitution ne permettrait pas de lui attribuer la connaissance des litiges relatifs aux droits civils, et les Belges sont trop jaloux de l'indépendance de l'autorité judiciaire pour qu'ils laissent jamais porter atteinte à ce qu'ils considèrent comme le palladium de leurs libertés.

JEAN ROMIEU,
Membre du Groupe de droit public et privé.

BIBLIOGRAPHIE

DES FINANCES DU XVIIIE SIÈCLE.

(Premier article.)

Le XVIIIe siècle, au point de vue des finances, offre un champ d'études d'une étendue et d'une variété exceptionnelles. Il suffit, pour s'en rendre compte, de parcourir la suite des événements financiers depuis la fin du règne de Louis XIV jusqu'au Consulat.

De 1700 à 1715, après tant de beaux jours, voici les jours sombres et la misère : la misère réduite aux expédients, aux emprunts usuraires, au surhaussement des monnaies. Subitement, à ce triste tableau succède celui d'une richesse factice, issue des folies de la spéculation, des abus du crédit surexcités par le système de Law. Puis, la longue durée du règne de Louis XV permet d'étudier à loisir le fonctionnement de l'administration fiscale, la gestion du Trésor, jusqu'au dernier contrôleur général du règne, l'abbé Terray, célèbre par de nombreuses faillites consommées sans scrupule.

Dès l'avènement de Louis XVI, se manifeste un débordement d'idées libérales et de plans de réformes; les travaux des économistes produisent leurs fruits. Turgot, Necker, les assemblées provinciales prennent la tête du mouvement, qui aboutit à la convocation des États généraux et à la rédaction par l'Assemblée constituante d'excellentes lois d'impôt, origines de nos institutions actuelles.

Mais ces heureux débuts ont peu de durée, et la Révolution s'adonne aux plus funestes expériences que l'histoire ait enregistrées : papier-monnaie, emprunts forcés, impôt progressif, contributions arbitraires, jurys d'équité. Enfin, après huit ans de troubles extrêmes, apparaît, aux derniers jours du siècle, l'inauguration d'un ordre nouveau.

Tel est le cercle de faits et d'idées qu'embrasse l'histoire des finances du XVIIIe siècle. L'observateur de tant d'événements extraordinaires voit se dérouler devant ses yeux toutes les questions appartenant au domaine de la science financière, toutes à peu près sans

exception, en théorie ou en pratique, et recueille, pour les résoudre, les exemples les plus frappants, les enseignements les plus décisifs.

L'étude d'une époque aussi intéressante mérite donc d'être encouragée et propagée. Dans ce but, il nous a semblé particulièrement utile de dresser l'inventaire de ses richesses, c'est-à-dire de rédiger la liste de tous les documents relatifs aux finances du XVIII[e] siècle, publiés soit dans le cours de ce siècle même, soit postérieurement.

Une telle bibliographie n'existe pas. Bien établie [1], elle rendrait incontestablement de grands services. Nous en possédons les éléments et, sans avoir la prétention de faire un catalogue complet — ce qui n'est ni possible ni désirable [2] —, nous voudrions, du moins, rassembler ici les matériaux les plus importants de cette bibliographie, les spécifier par des commentaires et jalonner, pour ainsi dire, la route que de grands esprits ont frayée, espérant ainsi faciliter aux personnes studieuses les moyens de la parcourir après eux.

Les ouvrages financiers concernant le XVIII[e] siècle peuvent être répartis entre les divisions suivantes :

HISTOIRES GÉNÉRALES

I. Histoires politiques du XVIII[e] *siècle.*

II. Histoires générales des finances du XVIII[e] *siècle.*

§ 1. Ensemble du siècle.

§ 2. Ancien régime.

§ 3. Révolution.

DÉTAILS DE L'HISTOIRE DES FINANCES

I. Détails par périodes.

§ 1. Fin du règne de Louis XIV.

§ 2. Régence. Système de Law.

§ 3. Règne de Louis XV.

§ 4. Règne de Louis XVI. (Turgot et Necker, assemblées provinciales, assemblée des notables, Necker, Calonne, de Brienne.)

1. D'excellents modèles de bibliographie nous sont fournis par la *Bibliothèque choisie des livres de droit qu'il est le plus utile d'acquérir et de connaître*, insérée dans le second volume de la *Profession d'avocat* de Dupin aîné, et par le *Catalogue raisonné des principaux ouvrages d'économie politique*, qui termine l'*Histoire de l'Économie politique* de Blanqui.

2. Quoi qu'on fasse, un catalogue bibliographique demeure toujours plus ou moins incomplet. Il faut en prendre son parti, et même savoir ajouter aux omissions involontaires des omissions intentionnelles. A quoi bon, par exemple, cataloguer l'ouvrage suivant publié à propos des réformes financières du contrôleur général de Silhouette : *Lettre d'une comédienne à une danseuse de l'Opéra* et *Réponse d'une danseuse de l'Opéra à une comédienne?* Le titre semble piquant, mais le contenu est sans intérêt. Ce serait rendre un mauvais service au lecteur que de l'engager à consulter de pareilles pauvretés.

§ 5. Assemblée nationale constituante.
§ 6. Assemblée législative.
§ 7. Convention.
§ 8. Directoire.

II. Détails par matières.

§ 1. Tailles. Vingtième. Contribution foncière.
§ 2. Autres contributions directes. Corvées. Prestations.
§ 3. Fermes générales. Gabelles. Sel.
§ 4. Aides. Boissons.
§ 5. Tabacs.
§ 6. Traites. Douanes. Commerce.
§ 7. Contrôle. Insinuation, etc. Enregistrement. Timbre.
§ 8. Impôts et monopoles divers.
§ 9. Impôts en général. Théories fiscales.
§ 10. Pensions.
§ 11. Comptabilité. Budgets. Comptes. Chambres des comptes. Commissions de comptabilité. Trésorerie.
§ 12. Monnaie.
§ 13. Papier-monnaie.
§ 14. Domaines nationaux.
§ 15. Dette publique. Emprunts.
§ 16. Biographies financières.

Histoires générales.

I. Histoires politiques du XVIIIe *siècle.*

Nous mentionnerons exclusivement, parmi les histoires politiques du XVIIIe siècle, celles qui, dans leur cadre général, ont assigné une place suffisamment étendue aux faits financiers.

Pour la période de la monarchie antérieure à la Révolution, voici la grande histoire de Henri Martin [1] et l'histoire du XVIIIe siècle de Ch. Lacretelle [2]. Ce dernier ouvrage, clairement divisé, fait bien ressortir l'importance relative des questions financières dans la suite des événements.

Les historiens de la Révolution abondent et nous en omettons des meilleurs. M. Thiers [3] reste certainement, en matière de finances, le

1. *Histoire de France depuis les temps les plus reculés jusqu'en 1789*, par Henri Martin. Paris, 1861, 17 vol. grand in-8°.
2. *Histoire de France pendant le* XVIIIe *siècle*, par Charles Lacretelle, de l'Académie française. Paris, 1806-1826, 14 vol. in-8° (autres éditions en 6 vol.).
3. *Histoire de la Révolution française*, par A. Thiers et *Félix Bodin* (1re édition). Paris, 1823-1827, 10 vol. in-8°.

plus compétent et le plus lumineux. Sans doute, l'esprit de parti lui dicte parfois d'inadmissibles excuses pour l'abus du papier-monnaie et les faillites qui en dérivent. Mais, sauf ces nuages passagers, il voit clair et fait voir clair au milieu des incidents multiples et incohérents d'une époque troublée qu'il est difficile d'exposer dans leur ordre chronologique.

L'histoire de Mignet [1] jouit d'une réputation méritée. Celle de Sybel [2], savant allemand, s'appuie sur de nombreux et intéressants documents. Les *Tableaux de la Révolution* de Schmidt [3] décrivent, d'après les rapports de la police, l'explosion de murmures, de plaintes et de sarcasmes provoqués dans les carrefours et les cafés par la dépréciation des assignats, les lois d'impôts, les emprunts forcés, le maximum, la disette et la misère.

Enfin, en omettant beaucoup d'autres ouvrages [4], deux surtout ont droit à une mention particulière : *L'ancien régime et la Révolution*, par Tocqueville [5], éloquent tableau du progrès des idées au XVIIIe siècle,

1. *Histoire de la Révolution française*, par F. A. Mignet. 1824, 2 vol. in-8°.

2. *Histoire de l'Europe pendant la Révolution française*, par H. de Sybel, directeur des Archives royales, membre de la chambre des députés de Prusse et de l'Académie des sciences de Berlin. Traduit de l'allemand. Paris, 1869-1886, 5 vol. in-8°.

3. *Tableaux de la Révolution française*, par Adolphe Schmidt, professeur d'histoire à l'université d'Iéna. Leipzig, 1867-1870, 3 vol. in-8°, et du même auteur : *Paris pendant la Révolution d'après les rapports de la police secrète* (1789-1800). Traduit de l'allemand. Paris, 1880-1885, 2 vol. in-8°.

4. *Précis historique de la Révolution française* (Assemblée constituante), par Rabaut-Saint-Etienne. Paris, 1792, 2 vol. in-18.

Précis historique de la Révolution française, par Lacretelle jeune (suite du précédent). — Assemblée législative, 1801, in-18. — Convention, 1806, 2 vol. in-18. — Directoire exécutif, 1806, 2 vol. in-18.

Histoire de la Révolution française, par M. Necker (nouvelle édition). Paris, 1821, 4 vol. in-16.

Considérations sur la Révolution française, par Mme de Staël, ouvrage posthume publié en 1818 par le duc de Broglie et le baron de Staël (nouvelle édition). Paris, 1861, 2 vol. in-12.

Histoire de la Révolution française, par J. Michelet. Paris, 1868, 6 vol. in-8°.

La Révolution, par Edgard Quinet. Paris, 1865, 2 vol. in-8°.

Histoire de la Révolution française, par Louis Blanc. 1847-1862, 12 vol. in-8°.

Histoire de la Révolution et de l'Empire, par Amédée Gabourd. Paris, 1846-1851, 10 vol. in-8°.

Essai historique et critique sur la Révolution française, par M. P. P. (Pierre Paganel), ex-législateur. Paris, 1815, 3 vol. in-8°.

Histoire générale et impartiale des erreurs, des fautes et des crimes commis pendant la Révolution française (par Prudhomme). Paris, an V, 6 vol. in-8°.

Alison (Archibald), *Histoire de l'Europe depuis le commencement de la Révolution française en 1789 jusqu'à la chute de la Convention*. Traduction de l'anglais, Bruxelles, 1855, 7 vol. in-8°.

5. *L'ancien régime et la Révolution*, par Alexis de Tocqueville (4e édition, œuvres complètes). Paris, 1860, in-8°.

Mélanges, fragments historiques et notes sur l'ancien régime, la Révolution et l'Empire... Paris, 1865, in-8°.

démontrant qu'un enchaînement logique de causes et d'effets relie les institutions successives de la société française avant et après 1789, et *Les origines de la France contemporaine*, par M. Taine [1]. Comment traiter dorénavant les matières spéciales de finances elles-mêmes, sans les rattacher aux idées générales, aux vérités revêtues d'une autorité toute nouvelle, que le style puissant du maître dégage des faits et des documents patiemment accumulés?

II. Histoires générales des finances du XVIII[e] *siècle.*

§ 1. Finances de l'ensemble du siècle.

Peu d'ouvrages décrivent d'un seul trait la suite des finances à travers tout le XVIII[e] siècle.

En général, la Révolution de 1789, mur infranchissable, devient le terme ou le point de départ des travaux de chaque auteur. Cependant nous avons dit qu'un lien continu joint les deux époques.

C'est le sentiment de cette continuité qui guide M. Octave Noël dans son étude historique sur l'organisation financière de la France [2], histoire complète des impôts depuis leur origine jusqu'à nos jours, et M. Fournier de Flaix dans son intéressant exposé des théories fiscales et des impôts aux XVII[e] et XVIII[e] siècles [3]. D'autres traités plus spéciaux [4] traversent aussi le XVIII[e] siècle tout entier.

En 1863, du reste, l'Institut ayant adopté comme sujet de concours « L'impôt avant et depuis 1879 », le rapport de M. Vuitry [5] expliqua magistralement les relations existant entre les deux parties de la question, et l'unité qui ressortait de son apparente dualité.

J'ai cherché, de mon côté, à mettre en relief la soudure qui rattache

1. *Les Origines de la France contemporaine*, par H. Taine. Paris, 1878-1885, 4 vol. in-8° parus. *L'Ancien régime*, 1 vol. *La Révolution*, tomes I, II et III.

2. *Étude historique sur l'organisation financière de la France*, par Octave Noël. Paris, 1881, in-18.

3. *La réforme de l'impôt en France*, par Fournier de Flaix. Paris, 1885, 1[er] volume paru, in-8°.

4. *Histoire des impôts indirects depuis leur établissement aux premiers temps de la monarchie jusqu'à leur reconstitution à l'époque impériale*, par Auguste Rousset et Louiche-Desfontaines. Paris, 1883, in-8°.

Études sur les tarifs de douanes, par M. Amé, directeur général des Douanes, Imp. nat., 1876, 2 vol. grand in-8°.

Recherches historiques sur les droits de douane, par A. Saulnier (2[e] édit.). 1840, in-8°.

Histoire de l'administration en France, par Anthelme Costaz. Paris, 1832, 2 vol. in-8°.

5. *Rapport sur le concours relatif à l'impôt avant et depuis 1789*, par M. Vuitry, lu dans les séances de l'Académie des sciences morales et politiques des 28 février et 14 mars 1863. *Mémoires de l'Institut*, tome XII.

l'ancien système financier au système actuel, dans un ouvrage [1] qu'on me permettra de citer encore au cours de cette bibliographie.

L'*Histoire du droit français*, par M. Laferrière [2], suit le même ordre d'idées à l'égard des matières de droit et d'administration, lesquelles s'étendent souvent aux questions financières, notamment dans le second volume.

Les ouvrages d'économie politique et de finances de Blanqui [3], de Joseph Garnier [4], de MM. Batbie [5], de Parieu [6], Paul Leroy-Beaulieu [7], Gustave du Puynode [8], du marquis d'Audiffret [9], dont plusieurs ont acquis une juste célébrité, renferment de nombreux passages se rattachant à l'ancien régime et à la Révolution.

Il n'en est pas moins vrai, comme nous le disions au début, que peu d'historiens ont étudié dans leur ensemble les finances du XVIIIe siècle, et franchi, sans s'arrêter, la barrière de 1789.

Nous pourrions sans doute citer encore, mais avec restrictions, l'histoire financière de Bresson [10], œuvre peu instructive, qui passe en revue les ministres des finances et leurs actes, en copiant souvent les biographies de Montyon dont il sera question plus loin; l'essai sur le revenu par Ganilh [11], savant et estimable traité, dont il est difficile toutefois d'extraire quelque enseignement précis; l'histoire financière d'Alexis Monteil [12], qui revêt, comme toutes les œuvres de l'auteur, une forme plutôt originale que didactique.

Pour découvrir de nouvelles richesses, il faut adopter la méthode suivie par la plupart des historiens, et diviser, comme eux, le XVIIIe siècle en deux parties : l'ancien régime et la révolution, afin de rechercher, dans chacune d'elles, les documents qui lui sont spéciaux.

1. *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution. — Origines du système financier actuel*, par René Stourm. Paris, 1885, 2 vol. in-8°.
2. *Histoire du droit français*, par F. Laferrière. Paris, 1838, 2 vol. in-8°.
3. *Histoire de l'économie politique*, par Blanqui aîné, de l'Institut. Paris, 1837, 2 vol. in-18.
4. *Traité des finances*, par Joseph Garnier. Paris, (4e édition), 1885, in-8°.
5. *Mélanges d'économie politique*. Mémoire sur l'impôt avant et depuis 1789, par Batbie. Paris, 1865, in-8°.
6. *Traité des impôts*, par Esquirou de Parieu. Paris, 1864, 5 vol. in-8°.
7. *Traité de la science des finances*, par M. Paul Leroy-Beaulieu, membre de l'Institut. 3e édition. Paris, 1885, 2 forts vol. in-8°.
8. *De la monnaie, du crédit et de l'impôt*, par M. du Puynode, 2e édit., Paris, 1863, 2 vol. in-8°.
9. *Système financier de la France*, par le Mis d'Audiffret. Paris, 1854-1870, 6 vol. in-8°.
10. *Histoire financière de la France depuis l'origine de la monarchie jusqu'à l'année 1828*, par Jacques Bresson. Paris, 2e édit., 1840, 2 vol. in-8°.
11. *Essai politique sur le revenu public, depuis le milieu du XVe siècle jusqu'au XIXe*, par M. Ch. Ganilh, avocat, ex-tribun. Paris, 1806, 2 vol. in-8°.
12. *Histoire financière de la France depuis les premiers temps de la monarchie jusqu'à nos jours*, par Alexis Monteil, avec introduction, supplément et notes, par Ch. Louandre. Paris, s. d. (1881), in-8°.

§ 2. Finances de l'ancien régime.

L'histoire classique des finances de l'ancien régime est celle de Bailly [1]. C'est le meilleur recueil à consulter pour de fréquentes recherches.

L'histoire de l'impôt, par M. Clamageran [2], savant et consciencieux travail, dont l'éloge n'est plus à faire, contient dans son troisième volume, pour la partie du XVIIIe siècle dont nous nous occupons, des détails et des appréciations qui font autorité.

La mort n'a malheureusement pas permis à M. Vuitry de poursuivre jusqu'au XVIIIe siècle ses études sur le régime financier de la France. Elles s'arrêtent après les trois premiers Valois.

Nous mentionnerons à leur ordre les monographies fiscales de M. Alph. Callery, dont la réunion formera l'histoire des *Institutions financières de l'ancienne France.*

Deux auteurs du XVIIIe siècle ont tenté d'écrire l'histoire complète des finances de l'ancien régime, Déon ou d'Éon de Beaumont, célèbre par des scandales de toute nature [3], et Arnould, homme de talent [4], que nous citerons encore plus loin avec éloge. Nonobstant les qualités que présentent ces deux ouvrages, on risquerait de s'attarder en les lisant.

D'autres écrivains, au lieu de suivre, comme les précédents, les finances de l'ancien régime année par année, ont présenté un tableau récapitulatif de l'état antérieur à 1789. C'est ainsi que l'ouvrage très connu de M. Paul Boiteau [5] dresse le bilan des institutions du pays avant la Révolution. Les finances y occupent une large place. Un autre livre de même nature, moins complet, a été publié en 1841 par M. Raudot [6].

Montcloux, ancien fonctionnaire du ministère des finances, a consacré divers chapitres de son traité de la comptabilité publique [7] aux budgets, aux impôts et aux juridictions financières de l'ancien régime.

Les préambules des histoires de la Révolution de Louis Blanc [8], de

1. *Histoire financière de la France depuis l'origine de la monarchie jusqu'à la fin de 1786,* par M. A. Bailly, inspecteur général des finances. Paris, 1839, 2 vol. in-8°.

2. *Histoire de l'impôt en France,* par Clamageran, docteur en droit. Paris, 1867-1876, 3 vol. in-8°.

3. *Mémoires pour servir à l'histoire générale des finances,* par Déon ou d'Éon de Beaumont. Londres, 1758, 2 vol. in-18.

4. *Histoire générale des finances depuis le commencement de la monarchie* (pour servir d'introduction au budget), par Arnould, président de la section des finances au Tribunat. Paris, mars 1806, in-4°.

5. *État de la France en 1789,* par Paul Boiteau. Paris, 1861, in-8°.

6. *La France avant la Révolution,* par M. Raudot, ancien magistrat. Paris, 1841, in-8°.

7. *De la comptabilité publique en France,* par H. de Montcloux. Paris, 1840, in-8°.

8. Déjà cité.

Michelet [1], de Lanfrey [2], l'histoire de Louis XVI par Droz [3] et par l'abbé Proyart [4], les économistes français au XVIIIe siècle par Léonce de Lavergne [5], la préface des assemblées provinciales sous Louis XVI, du même auteur [6], la France industrielle en 1789 par M. Levasseur [7], l'administration de l'agriculture au contrôle général des finances, par MM. Pigeonneau et de Foville [8], les réformes sous Louis XVI par M. Semichon [9], la Révolution française et la féodalité par M. Henri Doniol [10], réservent aux finances une place plus ou moins étendue dans leur exposé de la situation générale avant 1789.

Mais il faut pénétrer plus avant et considérer de nos propres yeux l'ensemble de l'organisation financière à la veille des États généraux. C'est alors aux documents contemporains, aux écrits originaux du temps que nous devons recourir. Une mine inépuisable s'ouvre devant nous : la difficulté même va consister à faire un choix judicieux parmi les innombrables productions d'une époque trop féconde.

L'*Encyclopédie méthodique* nous fournit, en premier lieu, trois gros volumes in-4o, uniquement consacrés aux finances [11]. C'est un recueil d'articles classés par ordre alphabétique, contenant le texte d'une foule d'édits, de préambules d'édits, de circulaires, d'extraits d'ouvrages, précédé d'un essai historique sur les finances par Rousselot de Surgy. On ne saurait entreprendre une étude sur les finances de l'ancien régime sans avoir à sa disposition cette partie de l'*Encyclopédie méthodique*. Une brochure de M. Clergier [12], haut fonctionnaire du ministère des finances, vient d'en résumer les données relatives aux impôts.

1. Déjà cité.
2. *Essai sur la Révolution française*, par Lanfrey. Paris, 1858, in-8o.
3. *Histoire du règne de Louis XVI pendant les années où l'on pouvait prévenir et diriger la Révolution*. par Joseph Droz. Paris, 1839-1842, 3 vol. in-8o.
4. *Louis XVI et ses vertus aux prises avec la perversité de son siècle*, par l'abbé Proyart. Paris, 1808, 5 vol. in-8o.
5. *Les économistes français au* XVIIIe *siècle*, par Léonce de Lavergne. Paris, 1870, in-8o.
6. *Les assemblées provinciales sous Louis XVI*, par Léonce de Lavergne. Paris, 1863, in-8.
7. *La France industrielle en 1789*, par M. E. Levasseur. Paris, 1865, in-8o.
8. *L'administration de l'agriculture au contrôle général des finances* (1785-1787), par Henri Pigeonneau et Alfred de Foville. Paris, 1882, in-8o.
9. *Réformes sous Louis XVI*, par M. Semichon. Paris, 1876, in-8o.
10. *La Révolution française et la féodalité*, par M. Henri Doniol, correspondant de l'Institut (2e édit.). Paris, 1876, in-8o.
11. *Encyclopédie méthodique ou par ordre de matières*, par une société de gens de lettres, de savants et d'artistes. — Finances. — Paris, Panckoucke, 1784-1787, 3 vol. in-4o.
12. *Notions historiques sur les impôts et revenus de l'ancien régime*, par M. Clergier, ancien sous-directeur au ministère des finances. Imprimerie nationale, 1882, in-8o.

Un travail considérable fut entrepris sur l'ordre du gouvernement, vers la même époque que l'*Encyclopédie*, par le conseiller d'État Moreau de Beaumont [1], au sujet des impôts. Le tome premier de ce travail contient, chose curieuse pour le temps! une enquête diplomatique sur les finances de trente-deux états étrangers. Les trois volumes suivants détaillent les impôts alors existants en France. Le cinquième volume met l'ouvrage au courant jusqu'en 1789. Cette publication devrait, par son étendue et son caractère officiel, occuper le premier rang parmi celles qu'on doit consulter. Mais les recherches y sont peu attrayantes. Les paragraphes s'y succèdent, nombreux et uniformes, noyant les dispositions essentielles au milieu de faits secondaires.

L'ouvrage de Necker sur l'administration des finances de la France [2] eut un immense retentissement. Son éloquente introduction excita l'enthousiasme universel. Ses trois volumes contiennent, ensuite, un exposé méthodique des recettes et des dépenses publiques, des frais de perception, des procédés de recouvrement, de la dette, de la trésorerie, etc. Toutes les questions de réformes financières à l'ordre du jour y sont largement traitées. Ce livre indispensable, tiré à un très grand nombre d'exemplaires, figure heureusement dans toutes les bibliothèques.

On peut encore consulter avec fruit l'*Administration provinciale et la réforme de l'impôt*, par Le Trosne [3], économiste de l'école des physiocrates, et divers articles du même auteur, ainsi qu'un grand nombre de remarquables travaux des économistes ses collègues et ses maîtres : Quesnay, Turgot, Du Pont de Nemours, Mercier de la Rivière, marquis de Mirabeau, abbé Baudeau, etc., insérés dans les *Éphémérides du citoyen*, journal consacré à la propagation des doctrines de l'École [4].

La collection des principaux rapports des contrôleurs généraux du XVIII[e] siècle, de 1758 à 1787, publiée par Mathon de la Cour [5], permet de consulter, réunie en un seul volume, la série des comptes rendus financiers de Silhouette en 1758, de Terray en 1770, 1772 et

1. *Mémoires concernant les impositions et droits en Europe et en France*, par M. Moreau de Beaumont, conseiller d'Etat. Imprimerie royale, 1768-1769, 4 vol. in-4°. Tome V contenant des suppléments, publié en 1789. En tout 5 vol. in-4°.

2. *De l'administration des finances de la France*, par M. Necker. 1784, 3 vol. in-8°.

3. *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, par Le Trosne (édition posthume). 1788, 2 vol. in-8°.

4. *Éphémérides du citoyen* (du 4 novembre 1765 à mars 1772 inclus). 69 vol. in-16. *Nouvelles éphémérides économiques* (de janvier 1775 à juillet 1776 inclus). 18 vol. in-16. En tout 87 vol. in-16.

5. *Collection des comptes rendus, pièces authentiques, états et tableaux concernant les finances de la France, depuis 1758 jusqu'en 1787*. Lausanne, 1788, in-4°.

1774, de Turgot en 1775, de Clugny en 1776, de Necker en 1781, de Joly de Fleury en 1783 et de Calonne en 1787.

L'introduction historique du *Moniteur universel*, rédigée en l'an IV [1], contient un grand nombre de documents financiers de l'ancien régime choisis parmi les plus importants.

Viennent maintenant les productions secondaires qui, comme nous l'avons dit, surgirent à la fin de l'ancien régime, en nombre extraordinaire. Nous y distinguons l'ouvrage du baron de Cormeré [2], fonctionnaire du contrôle général, très versé dans le mécanisme financier de l'époque, dont Du Pont de Nemours vante la compétence, mais accordant trop de place aux développements de ses plans de réforme, aujourd'hui sans grand intérêt. Les conceptions personnelles à l'auteur gâtent également le travail très nourri de renseignements et de tableaux de Heurtault de Lamerville [3].

Une foule d'autres livres ou brochures de même nature [4] mériteraient encore d'être lus ou plutôt parcourus.

1. *Réimpression de l'ancien Moniteur*. Introduction historique, 1863, in-4°.

2. *Recherches et considérations nouvelles sur les finances*, par le baron de Cormeré. Londres, 1789. 2 vol. in-8°.

3. *Plan d'une restauration générale dans les finances*, par M. le comte de Lamerville. Strasbourg, 1788, in-4°.

4. *Théorie générale de l'administration des finances*, par Grouber de Groubental. 1788, in-8°.

Le financier patriote, ou la nation éclairée sur ses vrais intérêts, par C. N. Roland. Londres, avril 1789, in-8°.

Aperçu de la situation des finances au 1er mai 1789, par Berrigard de la Grange. Paris, 1791, in-8°.

Vues nouvelles sur l'administration des finances et sur l'allégement de l'impôt, par Hocquart de Courbon. La Haye, 1787, in-8°.

Vues impartiales sur l'établissement des assemblées provinciales, sur l'impôt territorial et sur les traites, par de Boislandry. Paris, 1787, in-8°.

Mémoire sur l'administration des finances, par le marquis du Crest. Londres, 1789, in-8°.

Vues politiques et patriotiques sur l'administration des finances de la France. par l'abbé de Lubersac. Paris, 1787, in-4°.

Adresse à l'Assemblée constituante sur les dépenses générales de l'État, par Sabatier. 1790, in-8°.

Plan de finances pour être présenté aux États généraux, par Desmarets. 1789, in-4°.

Ni emprunt, ni impôt, mémoire présenté au Roi. Londres, 1787, in-8°.

Compte rendu des comptes rendus au roi de l'état de ses finances. 1788, in-12.

Nouvelles économies royales, ou plan d'administration générale. 1789, in-8°.

De la dette nationale et du crédit public en France, par Linguet. Bruxelles, janvier 1789, in-8°.

Essai sur la législation et les finances en France, par Laporte. Bergerac, 1789, in-8°.

Le déficit des finances vaincu par un mode de reconstitutions annuitaires, par le marquis de Favras. 1879, in-4°.

Doléances sur les surcharges que les gens du peuple supportent en toute espèce d'impôts, par Gaultier de Biauzat (s. l.), 1789, in-8°.

On trouve d'intéressantes appréciations sur l'ensemble du système administratif et financier de l'ancien régime dans les mémoires laissés par les hommes marquants de l'époque, Mollien [1], l'abbé Morellet [2], Condorcet [3], Bertrand de Molleville [4], Lebrun [5], et dans les écrits analogues à des mémoires, émanant de Sénac de Meilhan [6], de Boissy d'Anglas [7], de Montyon [8], d'Arthur Young [9], etc.

Nous retrouverons dans des chapitres spéciaux ces diverses publications.

Il faudrait enfin citer les exposés plus ou moins exacts de l'état antérieur du royaume figurant au début de presque tous les travaux financiers de la Constituante. Les plus complets sont ceux de Du Pont de Nemours [10] et de Montesquiou [11].

Mais la description la plus personnelle et la plus vivante de la situation financière aux approches de 1789 se trouve dans les procès-verbaux des grandes enquêtes qui précédèrent la convocation des États généraux. Là éclate, sous une forme à la fois simple et passionnée, l'expression sincère des griefs et des idées de réforme, que l'organisatian existante suscite de tous côtés.

Ces manifestations de l'opinion publique se traduisent, pour la première fois, dans les rapports et discours des assemblées provinciales [12], puis dans ceux de l'assemblée des notables de 1787 [13]. Nous consacre-

1. *Mémoires d'un ministre du Trésor public (1780-1815)*. 1845, 4 vol. in-8°.

2. *Mémoires de l'abbé Morellet,* de l'Académie française, sur le XVIII[e] siècle et sur la Révolution. Paris, 1821, 2 vol. in-8°.

3. *Mémoires de Condorcet sur la Révolution française* (composés par le marquis de la Rochefoucauld Liancourt). Paris, 1824, 2 vol. in-8°.

4. *Mémoires secrets pour servir à la dernière année du règne de Louis XVI,* par Bertrand de Molleville, ministre d'État à cette époque. Londres, 1797, 2 vol. in-8°.

5. *Opinions, rapports et choix d'écrits politiques* de Ch.-Fr. Lebrun, duc de Plaisance. Paris, 1829, in-8°.

6. *Le gouvernement, les mœurs et les conditions en France avant la Révolution,* par Sénac de Meilhan, ancien intendant. Hambourg, 1795, in-8°.

7. *Essai sur la vie, les écrits et les opinions de M. de Malesherbes,* par le comte de Boissy d'Anglas. 2 vol. in-8°.

8. *Particularités et observations sur les ministres des finances de France les plus célèbres, depuis 1660 jusqu'en 1791.* Paris, 1812, in-8°.

9. *Voyage en France pendant les années 1787, 1788, 1789,* par Arthur Young. Traduction Lesage, 2° édition. Paris, 2 vol. in-8°, 1883.

10. *Discours prononcé à l'Assemblée nationale,* par M. Du Pont de Nemours, sur l'état et les ressources de la France. Versailles, 1789, in-8°.

11. *Assemblée constituante. Mémoire sur les finances du royaume,* au nom du comité des finances, avec des pièces justificatives, par M. de Montesquiou. 9 septembre 1791, in-4°.

12. Procès-verbaux des assemblées provinciales classés à la Bibliothèque nationale sous les numéros 1 à 53 L, k[15].

13. Procès-verbaux de l'assemblée des notables de 1787. Rapports, documents, etc., classés à la Bibliothèque nationale sous les numéros 1 à 19. L e [21].

rons un chapitre spécial à l'étude des travaux de chacune de ces assemblées.

Plus instructifs encore et plus riches d'informations sont les cahiers des États généraux. Leur collection constitue, pour qui ne craint pas d'y pénétrer, le panorama complet de la situation du pays avant 1789.

Les recherches, du reste, sont singulièrement facilitées à travers cet immense répertoire, depuis que les auteurs des *Archives parlementaires* [1] ont réimprimé et classé en six volumes, suivis d'un volume de tables, les procès-verbaux de tous les bailliages, sénéchaussées, paroisses, villes, corporations, chapitres, etc.

Si cependant, malgré ce secours, le courage manquait encore pour entreprendre un dépouillement laborieux, on peut aller droit aux remontrances du tiers état du bailliage de Nemours [2], suffisamment développées si l'on considère leurs dix-sept grands chapitres à peu près exclusivement consacrés aux finances, et renforcées par les instructions de la paroisse de Saint-Sulpice de Chevannes [3], de même étendue.

Tels sont les documents généraux au moyen desquels peut être composé le tableau de la situation financière à la fin de l'ancien régime. Beaucoup d'autres écrits, de moindre portée, concourent au même but; mais nous devons les réserver pour les subdivisions ultérieures détaillées par époque et par matière.

Ici, nous n'envisageons encore notre sujet que dans son ensemble, et c'est au même point de vue d'ensemble que nous allons aborder la période de la Révolution.

§ 3. Finances de la Révolution.

L'ordre chronologique, de 1789 à 1800, a tenté peu d'historiens financiers. M. Thiers s'y est astreint en raison des nécessités de son cadre général, et il a réussi, comme nous l'avons dit, à en surmonter les difficultés.

C'est aussi année par année que M. Paul Boiteau a résumé les faits financiers de la Révolution dans les chapitres II, III, IV du second volume de son livre sur les finances de la France [4]. Il avait entrepris

1. *Archives parlementaires,* publiées sous la direction de MM. Mavidal et Laurent. 1re série, 7 premiers volumes consacrés aux États généraux. 1867-1875. in-4°.

2. Remontrances de l'ordre du tiers état du bailliage de Nemours. Moyens et avis que le tiers état charge ses députés de porter aux États généraux, 6 mars 1789. *Arch. parlem.*, tome IV.

3. Instructions des propriétaires et habitants de la paroisse de Saint-Sulpice de Chevannes. *Arch. parlem.*, tome IV. Ces cahiers, qui forment à eux seuls des traités complets, ont été rédigés par Du Pont de Nemours.

4. *Fortune publique et finances de la France,* par Paul Boiteau. Paris, 1866, 2 vol. in-8°.

de développer le même sujet, sous la même forme, dans l'article Budget du *Dictionnaire des finances* [1], lorsque la mort l'a surpris.

Un grand discours prononcé par Defermon au conseil des Cinq-Cents [2], en l'an V, récapitule encore chronologiquement, avec détails et méthode, la succession des budgets de 1789 à l'an V.

Il nous a semblé préférable, au milieu d'une époque confuse et mobile, de dégager les faits du chaos chronologique et d'attribuer à chaque sujet un chapitre spécial, dans notre second volume des *Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution*, entièrement consacré aux actes financiers de la Constituante, de la Convention et du Directoire.

Du reste, les histoires des finances de la Révolution, quelle que soit leur forme, restent jusqu'ici très rares et, tout au plus, pourrons-nous citer, en dehors des précédentes, quelques aperçus généraux.

En 1859-1860, M. E. Levasseur lit à l'Académie des sciences morales et politiques (dont il ne fait point encore partie) un travail sur les finances pendant la Révolution [3]. A la suite de sa communication intervient un curieux débat entre MM. Moreau de Jonnès et Wolowski sur les mérites de la gestion financière de la Convention.

L'introduction de *l'Économie rurale de la France*, par M. Léonce de Lavergne [4], trace un tableau magnifique de la marche financière et économique de la Révolution. L'histoire de l'économie politique, par Blanqui aîné [5], traite le même sujet dans plusieurs chapitres. M. Henri Baudrillart, étudiant la question du luxe sous la Révolution française [6], expose les principes financiers de Robespierre, de Saint-Just, de Rabaut-Saint-Etienne, etc. La plupart des ouvrages de ce savant économiste contiennent des appréciations élevées sur la Révolution et la gestion de ses finances.

M. Michel Chevalier [7], ouvrant son cours au Collège de France

1. *Dictionnaire des finances*, publié sous la direction de M. Léon Say, membre de l'Institut, ancien ministre des finances, par MM. Louis Foyot, chef de bureau, et Lanjalley, sous-directeur. Paris, 1884, in-8°, 4 fascicules parus.

2. *Conseil des Cinq-Cents. Opinion de Defermon sur les rapports faits par la Commission des Finances.* 8 germinal an V, in-4°. Autre édition in-8°.

3. *Les finances de la France pendant la Révolution*, lecture de M. E. Levasseur. Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, 4[e] série, tomes 50 et 51.

4. *Économie rurale de la France depuis 1789*, par M. L. de Lavergne, membre de l'Institut. 2[e] édit., Paris, 1861, in-18.

5. *Histoire de l'économie politique depuis les temps anciens jusqu'à nos jours*, par M. Blanqui aîné, de l'Institut. Paris, 1837, in-8°.

6. *Journal des Économistes*, mars 1871, article de M. Baudrillart.

7. *Comment une nation rétablit sa prospérité. Erreurs qu'elle doit éviter.* Discours prononcé le 14 juin 1871 par Michel Chevalier, à l'ouverture de son cours au Collège de France, brochure in-8°.

en 1871, prend texte des événements récents pour montrer comment une nation rétablit sa prospérité. Un des principaux exemples d'erreurs à éviter cités par l'éminent professeur est celui des procédés financiers de la première Révolution.

De nombreux auteurs ou orateurs contemporains ont encore, dans leurs livres ou leurs discours, jugé les finances de la Révolution. Mais on ne saurait trouver là les matériaux d'une histoire détaillée et complète.

Il faut en dire autant des mémoires laissés par les hommes marquants de la fin du XVIII[e] siècle, tels que Mollien [1], Gaudin [2], Beugnot [3], Malouet [4], Lebrun [5], Tronson du Coudray [6], Gouverneur Morris [7], etc. Tout au plus Gaudin rend-il compte de ses fonctions de commissaire de la trésorerie jusqu'en 1793. Quant à Mollien, il ne parle des finances de la Révolution que pour déplorer la détention et la mort des trente-deux anciens fermiers généraux, notamment de Lavoisier.

C'est donc aux sources qu'il convient encore de remonter : l'amour de la vérité et l'esprit d'investigation y ramènent toujours.

Nous ne ferons figurer ici, en fait de sources, que les recueils généraux comprenant des séries complètes de documents de 1789 à 1800; tous les écrits originaux plus restreints quant à l'époque et au sujet devant être ultérieurement mentionnés à leur ordre de date et de matière.

A ce point de vue, le *Moniteur universel* de la Révolution se présente en première ligne. La réimpression est plus maniable que l'original [8], mais elle est moins complète, surtout pour l'époque du Directoire, qui, dans la réimpression, ne comprend plus que des sommaires. C'est une lacune regrettable.

Cependant, qu'il s'agisse de l'original ou de la réimpression, le *Moniteur*, par sa table admirablement rédigée (deux volumes spéciaux), constituera toujours le meilleur instrument de recherches. Il

1. *Mémoires de Mollien*, déjà cités.

2. *Mémoires, souvenirs, opinions et écrits du duc de Gaëte* (Martin-Michel-Charles Gaudin), ancien ministre des finances. Paris, 1826, 2 vol. in-8°. — *Supplément aux mémoires de Gaudin*. 1834, in-8°. En tout, 3 vol. in-8°.

3. *Mémoires du comte Beugnot*, ancien ministre (1783-1815). Paris, 1866, 2 vol. in-8°.

4. *Mémoires de Malouet*, publiés par son petit-fils. Paris, 1868, 2 vol. in-8°.

5. *Œuvres de Lebrun*, déjà citées.

6. *Œuvres choisies de Tronson du Coudray*. Paris, 1829, 2 vol. in-8°.

7. *Mémorial de Gouverneur Morris*, ministre plénipotentiaire des États-Unis en France de 1792 à 1794, par Sparks, traduit de l'anglais avec annotations. Paris. 1841, 2 vol. in-8°.

8. *Réimpression de l'ancien Moniteur*, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française. Paris, Plon, 1863, 32 vol. in-4° (dont un volume d'introduction historique et deux volumes de tables).

ne faut pas lui demander plus. Beaucoup de documents essentiels, rapports, tableaux, états de chiffres, y sont omis, et les discussions financières y deviennent souvent incompréhensibles, à force d'être écourtées. Tout au plus le lecteur devine-t-il que le sujet serait susceptible de l'intéresser.

S'il veut alors satisfaire son légitime désir de posséder des textes précis et authentiques, il devra recourir aux *Papiers parlementaires* eux-mêmes.

Les *Papiers parlementaires* comprennent d'abord les procès-verbaux officiels des séances des assemblées [1], puis spécialement — et c'est là la source la plus précieuse d'informations — la collection de toutes les opinions, de tous les discours, exposés et rapports dont l'impression a été ordonnée. Dans ce récueil considérable que peu de bibliothèques possèdent [2], on peut lire *in extenso*, revisés et annotés par leurs auteurs, augmentés de notes et enrichis de tableaux et de chiffres à l'appui, la série des documents successivement soumis aux débats de la Constituante, de la Législative, de la Convention et des deux Conseils du Directoire.

L'histoire parlementaire de Buchez et Roux [3] résume, sans doute,

1. *Procès-verbal de l'Assemblée nationale,* imprimé par son ordre. 782 numéros. Paris, Baudoin, 75 vol. in-8°.

Table générale des matières des procès-verbaux de l'Assemblée constituante, imprimée par ordre de l'Assemblée nationale. Paris, Imprimerie nationale, 1792, in-8°.

Procès-verbaux de l'Assemblée nationale législative, imprimés par son ordre. Paris, Imprimerie nationale, 1791-1792, 16 vol. in-8°.

Table des matières, des noms de lieux et des noms de personnes contenus aux procès-verbaux des séances de l'Assemblée nationale, depuis le 1er octobre 1791 jusqu'au 21 septembre 1792. Paris, Imprimerie nationale, frimaire an X, in-folio.

Procès-verbal de la Convention nationale, imprimé par son ordre. Paris, Imprimerie nationale, 1792-an IV, 74 vol. in-8°.

Procès-verbal des séances du Conseil des Cinq-Cents, imprimé en vertu de l'acte constitutionnel. Paris, Imprimerie nationale, 50 vol. in-8°.

Procès-verbal des séances du Conseil des Anciens, imprimé en vertu de l'acte constitutionnel. Paris, Imprimerie nationale, 49 vol. in-8°.

Table des matières, des noms de lieux et des noms de personnes contenus aux procès-verbaux des séances des deux Conseils formant le Corps législatif. Paris, Imprimerie nationale, an VII-1813, 9 vol. in-8°.

2. Les *Papiers parlementaires* sont conservés à la Bibliothèque nationale sous le classement suivant :

Détails de l'Assemblée nationale, Le 29, n° 1 à 1861.

Détails des séances de l'Assemblée législative, Le 34, n° 1 à 144.

Détails des séances de la Convention, Le 38, n° 1 à 1746.

Détails des séances du Conseil des Cinq-Cents, Le 43, n° 1 à 3817.

Détails des séances du Conseil des Anciens, Le 45, n° 1 à 2068.

3. *Histoire parlementaire de la Révolution française ou Journal des Assemblées nationales depuis 1789 jusqu'en 1819,* par Buchez et Roux. Paris, 1833-1838, 40 vol. in-8°.

avec de fréquentes citations, les plus importants de ces travaux. Mais ce résumé, utilisé par les publicistes, ne saurait remplacer pour nous les textes originaux et les développements de chiffres dont la précision et l'authenticité absolues sont indispensables en matière de finances.

Les *Archives parlementaires* [1], éditées par ordre du parlement, entreprennent actuellement de reconstituer, dans leur intégralité, les débats des assemblées de la Révolution. Cette publication mettra à la portée de tous les *Papiers parlementaires* dont nous parlions plus haut, si elle s'achève dans les conditions de perfection qui marquent ses débuts.

Il existe, en outre, divers recueils de discours et de rapports [2] les plus importants prononcés dans les assemblées de 1789 à 1800.

Enfin, à ce fonds déjà considérable, on peut ajouter celui des brochures, pamphlets, écrits de toute nature [3], journaux et revues [4], parus

1. *Archives parlementaires.* Recueil complet des débats des Chambres françaises de 1787 à 1860, imprimé par ordre du Sénat et de la Chambre des députés, sous la direction de MM. Mavidal et Laurent. Première série (de 1787 à 1799). Paris, Paul Dupont, grand in-8°, 23 vol. parus, en 1886, jusqu'au mois de mars 1791.

2. *Choix de rapports, opinions, et discours prononcés à la tribune nationale depuis 1789 jusqu'à ce jour....*, par Guillaume Lallement. 1818-1825, 23 vol. in-8°.

Assemblée nationale de la France de 1789, ou Collection complète de tous les discours, mémoires, motions, projets..... Paris, 1789-90, 9 vol. in-8°.

École de politique, ou Collection, par ordre de matières, des discours, opinions, déclarations..... 12 vol. in-8°.

Politicon ou Choix des meilleurs discours, par Balestrier-Canilhac. 1792, 6 vol. in-8°.

La Tribune française. Choix de discours, par Amic et Mouttet. 1840, 2 vol. grand in-8°.

Les œuvres oratoires de Mirabeau, de Lebrun, de Tronson du Coudray, de Malouet, etc., sont, en outre, réunies dans des recueils spéciaux.

3. La Bibliothèque nationale inscrit ces sortes de publications diverses sous les numéros suivants de son catologue :

Lb [39], 909 à 10,934; Lb [41], 1 à 4,622; Lb [42], 1 à 2,571.

La bibliothèque Carnavalet contient beaucoup de richesses de cette nature, relatives à Paris notamment, et les réunit dans la série 21/B et 21/D4 de son catalogue.

Parmi les 15,000 brochures environ conservées à la Bibliothèque nationale, un certain nombre seulement concernent les finances. Il faut les extraire de la masse des autres consacrées à la politique générale.

4. *Histoire des journaux et des journalistes de la Révolution française* (1789-1796), par Léonard Gallois. Paris, 1845, 2 vol. grand in-8°.

Bibliographie historique et critique de la presse périodique française, par Hatin. Paris, 1866, grand in-8°.

Histoire du journal en France, par Hatin. 2e édition, 1853, in-16.

Collection de matériaux pour l'histoire de la Révolution française depuis 1787. (Bibliographie des journaux), par Deschiens. Paris, 1829, in-8°.

Un chapitre de la Révolution française. Histoire des journaux en France, de 1789 à 1799, par de Monseignat. Paris, 1853, in-12.

Parmi les milliers de journaux de la Révolution (Hatin évalue à 800 le nombre des journaux et écrits périodiques éclos à la fin du XVIII[e] siècle), nous mention-

simultanément, qui commentent et complètent pour le public l'œuvre des législateurs. Grâce à cet immense approvisionnement, tous les actes financiers de la Révolution, tour à tour prônés à l'excès par les uns, critiqués sans mesure par les autres, s'éclairent, sous leurs faces diverses, de la plus vive lumière.

Une telle abondance, toutefois, n'est exempte ni d'inconvénients ni de dangers. D'abord, comment extraire d'une masse aussi considérable de matériaux ceux-là seuls, en petit nombre, qui méritent qu'on s'y arrête? Puis, quel moyen de distinguer la vérité de l'erreur dans cet amalgame d'affirmations violentes et de contradictions passionnées? Un long travail d'élimination et beaucoup de circonspection dans le choix des autorités deviennent la conséquence nécessaire de cette apparente richesse.

Aussi ne comptons-nous pas nous borner à la désignation des recueils généraux précédents. Les recherches financières sur le XVIIIe siècle réclament un guide plus précis et plus détaillé. Pour remplir cette seconde partie de notre programme, nous allons, conformément à la nomenclature par période et par matière placée en tête de la présente bibliographie, spécifier individuellement chacun des documents originaux qu'il est essentiel de connaître.

René Stourm,
Directeur du Groupe de finances et d'économie politique.

nerons seulement les suivants qui se sont plus spécialement occupés des événements financiers.

Journal des débats et décrets, du 29 août 1789 au 2 pluviôse an VIII.

La *Feuille villageoise,* par Cerutti, Rabaut-Saint-Etienne, Guinguené, etc., 1790 au 15 messidor an III.

Journal de la Société de 1789, par Condorcet, Dupont de Nemours, Pastoret, Grouvelle, etc., du 5 février au 15 septembre 1790. 15 numéros.

La *Chronique de Paris,* par Condorcet, Rabaut-Saint-Etienne, etc., du 24 août 1789 au 25 août 1793.

L'*Ami du peuple,* par Marat, 1789 à 1792.

Le *Père Duchêne,* par Hébert, 1790-1794.

La *Chronique du mois ou Cahiers patriotiques,* de Clavière, Condorcet, Mercier, Brissot, Lanthenas, Collot d'Herbois, etc., de novembre 1791 à avril 1793.

Journal de la vente des biens nationaux, du 13 octobre 1790 au 28 septembre 1791. 101 numéros.

Le *Parisien,* journal général du commerce, des manufactures, des arts et de l'agriculture, du 21 ventôse an V au 3 pluviôse an VIII. 1044 numéros (suite de la *Chronique de Paris*).

L'*Historien,* par Du Pont de Nemours, an IV et an V. 654 numéros.

L'*Ami des lois,* ou *Mémorial politique et littéraire,* par Poultier, an III à an VIII.

Mercure britannique, par Mallet du Pan, d'août 1798 à mars 1800. 36 numéros.

Journal d'économie publique, de morale et de politique, rédigé par Rœderer, de l'Institut national de France (avec la collaboration de Saint-Aubin, Desrotours, etc., pour la partie des finances), du 10 fructidor an IV au 30 vendémiaire an VI.

LA POLITIQUE FRANÇAISE
AU CONGRÈS DE RASTADT[1]
(1797-1799.)

L'OUVERTURE DU CONGRÈS
ET LES PREMIÈRES DÉMARCHES DES PLÉNIPOTENTIAIRES FRANÇAIS.

I

Bonaparte à Paris. — Metternich. — Échange des pouvoirs de Metternich et de la légation française. — Les pouvoirs de la députation. — Les Français les refusent. — Investissement de Mayence. — Craintes et hésitations des députés. — Nouveaux pouvoirs demandés à la Diète. — Pression exercée à Rastadt et à Ratisbonne. — Échange des pouvoirs de la députation et de la légation française. Capitulation de Mayence.

Bonaparte, en revenant de Rastadt, avait exposé aux Directeurs ses vues sur la paix d'Empire ; il ne jugeait pas, on le sait, qu'il fallût compliquer à plaisir la négociation, déjà assez longue par elle-même; et, grâce à lui probablement, « en sa présence, dit Talleyrand,

1. Voir les *Annales* du 15 janvier dernier.
Depuis la publication de la première partie de cette étude, un volume de M. Grasset-Morel a donné sur Bonnier et son rôle avant la Révolution des détails piquants. Sa jeunesse paraît avoir été assez agitée. Président à vingt-deux ans à la Cour des Aides de Montpellier, chevalier, seigneur d'Alco, Malbosc et Valadière, il tenait fort à ses titres et prérogatives, au point qu'aux premiers jours de la Révolution, on put l'accuser, sans trop d'injustice peut-être, de *cidevantisme*. Il avait été l'un des chefs du parti quelque peu frondeur des « jeunes magistrats », et ses démêlés avec le premier président avaient rempli la ville : sur la requête de M. de Claris, il faillit, en 1773, être « dévoué à l'exécration publique et interdit de ses fonctions », pour s'être permis scandaleusement de quitter la province sans congé et avoir compromis sa dignité en voyageant « dans la brouette du courrier ». Il profita singulièrement sur le tard des expériences de sa jeunesse, et il serait malaisé de retrouver le président frivole et frondeur sous le plénipotentiaire morose, quinteux et terriblement méticuleux de Rastadt (Voir Grasset-Morel, *Les Bonnier ou une famille de financiers au XVIIIe siècle;* Dentu, 1886, in-8.)

après un nouvel examen des préalables et des probabilités [1], » certaines prétentions avaient été abandonnées : c'est ainsi que le Directoire avait été amené à prendre son parti de négocier avec la députation, telle que la Diète l'avait constituée; on ne persistait pas davantage à réclamer l'application totale du système des sécularisations : « Il suffira, continue Talleyrand, qu'elles soient effectuées en proportion des dédommagements reconnus nécessaires. Ainsi le Directoire cessera de provoquer la destruction des trois électeurs ecclésiastiques. Il consent à ce qu'ils soient maintenus, mais avec la condition expresse qu'ils seront reportés à la rive droite du Rhin. Ayant de cette manière resserré la question pour en rendre la solution plus prompte et plus facile, il est loin de la pensée du Directoire de s'occuper encore de l'alternance de la couronne impériale entre l'Autriche et la Prusse. Cette idée ne vous avait été présentée, citoyens, que dans un mémoire purement indicatif et comme une des chances possibles de la négociation, embrassée dans toute l'étendue dont elle était susceptible. » C'étaient là des modifications utiles, et que le bon sens commandait; mais pour leur faire porter leurs fruits, d'autres auraient dû les suivre; malheureusement ces velléités de modération étaient passagères, et les difficultés commencèrent dès les premiers entretiens.

C'est avec le comte de Metternich [2], plénipotentiaire impérial, qu'eut lieu la première escarmouche. Metternich était, disait-on, un homme à vues assez courtes et d'une intelligence médiocre; aussi bien n'était-il guère dans le secret de l'Empereur; mais il avait par-dessus tout l'amour de la forme, et devait à cette passion le poste élevé qu'il occupait. L'un des principaux avantages que trouvait l'Autriche au mode de négociation adopté, était sa complication; car surprendre, par intimidation ou en la brusquant, un vote de la députation, était impossible aux plénipotentiaires français, s'ils étaient forcés de passer par les infinis détours qu'avaient accumulés les traditions de la diplomatie impériale. C'était cet avantage qu'il s'agissait de conserver et ces traditions de faire revivre, et nul ne s'y pouvait appliquer avec plus de goût et de bonheur que le comte de Metternich. Toutefois, de peur d'irriter d'avance l'impatience de la légation française, on avait eu soin de marquer, dans l'instruction [3] dressée pour la députation,

1. Tall. aux plén., 23 frim. VI (13 déc. 1797). *Allemagne*, t. 674, n° 56.

2. C'était le père du futur chancelier de cour et d'état, qui, lui-même, âgé de vingt-quatre ans, assistait au congrès comme représentant du collège des comtes de Westphalie. Voir quelques détails sur Metternich le père, dans *Maret, duc de Bassano*, par le baron Ernouf, in-8, 1884, p. 63, etc.

3. Instruction générale de l'Empire pour les députés nommés au congrès de paix, 4 nov. 1797. *All.*, t. 687, p. 26, etc.

que « les députés répondraient aux désirs et aux vœux universels de l'Empire, en supprimant entre eux, autant que cela se pourrait, par un accord mutuel et amical, tout le cérémonial d'usage », et le bruit s'en était si bien répandu, que plusieurs, disait-on, soupçonnaient l'Empereur de « devenir jacobin [1] ». Mais la cour de Vienne connaissait assez son plénipotentiaire pour savoir qu'il violerait ses instructions plutôt que de toucher aux formes.

Ce fut une affaire grave que la première entrevue des plénipotentiaires français avec Metternich. Dès le lendemain de son arrivée, il leur avait envoyé un secrétaire de légation pour les en instruire; c'était les inviter à lui rendre visite, suivant l'usage; leurs instructions leur marquaient, au reste, de conserver aux ambassadeurs de l'Empereur, conformément au traité de Campo-Formio, « la prééminence qui ne leur avait point été contestée depuis de longues années [2] ». Treilhard, estimant que « M. de Metternich les avait fait assez attendre pour qu'à son tour il attendît un peu », laissa passer un jour avant de se présenter chez lui.

« Les accidents de son voyage — sur lesquels Metternich rejetait les causes de son retard — n'étaient qu'un jeu, disait Treilhard; fussent-ils réels, il serait toujours vrai qu'il n'est parti que dix jours après l'époque fixée pour la réunion [3]. » Ce peu d'empressement à lui faire visite avait mal disposé Metternich. Il reçut pourtant les plénipotentiaires « avec politesse et dignité ». « On a parlé de Paris où il est venu en 1783, raconte Treilhard. Nous avons redressé l'opinion où il semblait être que cette ville était déchue. Nous lui avons dit que sa population et son commerce étaient augmentés. Il nous a parlé de Sieyès, dont il n'était plus question, disait-il. Nous lui avons appris qu'il était président du Conseil des Cinq-Cents; il croyait qu'il était membre des Anciens : je lui ai observé que, n'étant pas marié, il ne pouvait pas siéger dans ce conseil : il m'a répondu qu'il pourrait donc y siéger, puisqu'il a plus de quarante ans et une femme. Je lui ai répliqué qu'il y trouverait beaucoup de lumières, de talents et un vif amour de la République [4] ». Il ne fut question que de banalités; mais comme les plénipotentiaires français avaient eu soin de mettre « dans leurs manières un peu d'aisance républicaine, pas trop cependant » et qu'ils étaient, de plus, en frac et en pantalon au lieu d'avoir des culottes et l'habit de cour, l'entrevue satisfit médiocrement M. de Met-

1. *Correspondance de Napoléon*, t. III, p. 451.
2. Note en supplément d'instruction, du 21 brum. VI (11 nov. 1797). *All.*, t. 674, n° 16.
3. Treilhard à Tall., 15 frim. VI (5 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 42.
4. 16 frim. VI (6 déc. 1797). *Id.*

ternich; il ne se hâta guère de rendre sa politesse à la légation française. Celle-ci en prit de l'humeur.

« Le soir du jour où nous le vîmes, dit Treilhard, deux cartes ont été mises chez mon collègue, l'une de M. de Metternich le père, l'autre de M. de Metternich le fils; on n'a pas même demandé s'il y était; on n'a rien porté chez moi; le lendemain, c'est-à-dire hier, je vis M. de Cobenzl, qui est plus traitable (en apparence du moins) et avec qui je me suis trouvé dès le premier jour sur un ton d'aisance et de familiarité décente. Il m'avait invité à dîner pour aujourd'hui, je n'avais pas accepté; il me dit qu'il aurait désiré me faire faire connaissance avec M. de Metternich. Je lui répondis que la connaissance était toute faite, que je l'avais vu la veille. Par suite de la conversation, je lui fis entendre qu'il serait peut-être à désirer que le négociateur de l'Empereur mît plus de moelleux dans les formes; je lui parlai même des deux cartes chez Bonnier. C'était sans doute, me dit-il, un malentendu : le soir, il vint me voir; M. de Metternich lui avait assuré être venu, qu'on avait répondu à ses gens que nous n'y étions pas, et qu'ils avaient laissé sa carte. Je rappelai à M. de Cobenzl que je lui avais dit le matin avoir resté chez moi toute la soirée, que ma porte n'avait pas été fermée, que mes domestiques n'avaient pas entendu parler de M. de Metternich, et n'avaient reçu aucune carte. Je lui observai que je faisais fort peu de cas des formes, mais qu'une visite à rendre n'était pas une affaire de forme, mais bien un devoir de la part de celui qui l'avait reçue, et que je ne souffrirais jamais que la dignité de la République fût méconnue dans ma personne... Nous en sommes là [1]. »

L'affaire n'alla pas plus loin : M. de Metternich « se mit en règle »; mais déjà le plénipotentiaire impérial et la légation française étaient mécontents l'un de l'autre : « En vous rendant compte dans ma dernière lettre de notre visite à M. de Metternich, ajoute Treilhard, je ne vous ai peut-être pas assez fait entendre qu'il m'a paru froid, fier, impertinent au besoin, grand formaliste, mesurant tous ses mouvements, craignant par-dessus tout d'être trop honnête, en un mot archiallemand sur l'étiquette; au fond, homme de peu d'esprit, par conséquent fort têtu, enfin tout le contraire de ce qu'il faut pour négocier ».

L'accueil que fit la légation française aux premières propositions de Metternich devait se ressentir de ces tiraillements; à vrai dire, elles étaient assez inopportunes : « La première démarche de M. de Metternich... a été de nous proposer, ainsi qu'il était pratiqué à Nimègue, de fixer une ligne de neutralité, et il a accompagné cette proposition d'un projet de règlement renouvelé de Ryswick... Nous pouvons vous assurer qu'il n'est pas dans ce projet un seul article qui ne soit ridicule. Par exemple, le premier article supprime les visites à l'arrivée :

1. Treilhard à Tall., 18 frim. VI (8 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 45.

tous les membres du congrès sont arrivés, et les visites faites depuis longtemps. La deuxième porte qu'on ne viendra à l'assemblée qu'avec une seule voiture et un faible cortège ; or, il n'y a peut-être pas deux membres du congrès qui aient deux voitures, et quelques-uns même n'en ont pas. Tout le reste est de cette force... Quant à la proposition d'une ligne de neutralité, nous ne la croirons nécessaire que dans le cas de la rupture de l'armistice [1] ». On déclina cette invitation poliment, et il ne fut plus question du règlement de police de Metternich. « Je le crois honteux de l'avoir proposé, conclut Treilhard... et en apparence, nous sommes dans la plus parfaite intelligence [2]. »

Elle ne dura guère. La première opération du congrès devait être l'échange des pouvoirs de la légation française avec le plénipotentiaire impérial et avec la députation. Avec Metternich, cet échange ne paraissait devoir être qu'une pure formalité ; l'Empereur avait donné à son plénipotentiaire les pouvoirs les plus étendus ; ils devaient être en règle, et l'on ne songeait pas que personne pût trouver rien à corriger dans ceux de la légation française. Metternich avait bien fait quelque difficulté de recevoir dans la grande salle de son appartement, en présence du baldaquin et du trône impérial, devant le propre portrait du souverain, deux citoyens en simples pantalons ; il s'était rendu pourtant, et, le 14 décembre, avait eu lieu la cérémonie de l'échange.

Les pouvoirs de Metternich étaient purs et simples, et « il n'y avait rien à dire à cet égard ». Mais il se trouva que ceux des plénipotentiaires français ne le satisfirent pas : ils étaient en français, et non accompagnés d'une traduction latine, *contra hactenus ab immemorabili tempore usitatum stylum ;* il n'y était question que de « l'Empire germanique » au lieu de « l'Empereur et l'Empire, » et c'étaient des pouvoirs simplement *ad tractandum*, et non *ad tractandum*, *concludendum et signandum*. Tous ces vices parurent si graves, *tanti momenti visa sunt*, qu'avant d'aller plus loin, Metternich demanda des rectifications aux pouvoirs [3]. La légation française lui répondit, le lendemain 19, que si l'on n'avait pas joint aux pouvoirs une traduction latine, c'était « par le même motif qui avait porté M. le comte de Metternich à s'abstenir de joindre une traduction française à la copie latine qu'il a remise de ses pouvoirs, rien ne paraissant plus inutile, en effet, que de donner des traductions lorsque l'idiome dont on se sert est également connu des deux parties [4] ; » que l'expression Empire germa-

1. Les plén. à Tall., 26 frim. VI (16 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 65.
2. 27 frim. VI (17 déc. 1797). *Id.*, n° 71.
3. Metternich aux plén. fr., 18 déc. 1797. *All.*, t. 674, n° 37.
4. Les plén. fr. à Metternich, 19 déc. 1797. *All.*, t. 674, n° 78.

nique était parfaitement claire, et qu'on en référerait du reste au Directoire. Mais on eut soin, pour ne pas paraître moins scrupuleux que Metternich, d'observer que « dans les pouvoirs du plénipotentiaire impérial, il est désigné sous les noms de *François*, *Georges*, *Joseph*, comte de Metternich, Winnebourg et Beilstein, tandis que dans la souscription de ces pouvoirs, il n'a signé que ceux de *François*, *Georges*, et que dans les notes de la députation de l'Empire transmises par lui à la légation française, il a pris ceux de *François*, *Georges*, *Charles* [1] ». Du reste, pas un mot dans leur réponse sur l'insuffisance de leurs propres pouvoirs. Ils sentaient qu' « en droit strict » Metternich avait raison. « Nous sommes très certainement autorisés à négocier, écrivaient-ils à Talleyrand; ainsi l'extension de pouvoirs n'est pas d'une nécessité actuelle et urgente; mais nous ne pouvons nous dissimuler que des ministres autorisés à négocier peuvent ne pas paraître suffisamment autorisés à conclure et à signer, et que la difficulté ne pourrait pas être regardée comme déplacée. [2] » Mais ce n'était pas l'avis du Directoire, qui ne voyait dans ces discussions que des « minuties ». « Les observations de M. de Metternich sur vos pleins pouvoirs ont paru futiles...; ce ne sont pas les plénipotentiaires de la République qui peuvent être soupçonnés d'avoir été envoyés à Rastadt avec l'intention de ne point conclure. Ceux qui ne peuvent obtenir la paix que par des sacrifices répugnent seuls à terminer [3]. »

« Si pourtant, continue Talleyrand, l'omission d'un mot dans vos pleins pouvoirs devenait un obstacle à la conclusion, le Directoire n'hésiterait pas à vous en faire passer de nouveaux. » C'est le 24 janvier 1798 (5 pluv.) qu'il se décida à signer l'arrêté interprétatif, et le 31, les plénipotentiaires français purent échanger leurs pouvoirs avec le plénipotentiaire impérial. Et même alors Metternich ne fut pas entièrement satisfait; il trouva encore quelques vices de formes : en juillet seulement, après maints remaniements, les pouvoirs étaient parfaits à son gré.

L'échange des pouvoirs avec la députation fut une bien autre affaire. Ce n'était pas d'une question de forme qu'il s'agissait; mais le fond même de la politique française était en jeu. « Le baron Albini, ministre de Mayence, écrivait Treilhard le 8 décembre, est venu me demander quand nous voulions échanger nos pouvoirs; je lui ai répondu qu'amicalement je lui montrerais les miens quand il voudrait; qu'il pouvait aussi me montrer les siens, mais que, pour procéder à

1. 13 déc. 1797. *All.*, t. 687, n° 24.
2. 22 niv. VI (11 janv. 1798). *All.*, t. 674, n° 115.
3. Tall. aux plén., 17 niv. VI (6 janv. 1798). *All.*, t. 674, n° 108.

un échange, il fallait connaître tout ce qu'on devait échanger ; que par conséquent il convenait qu'il nous donnât préalablement copie de ses pouvoirs et des instructions auxquelles ils se réfèrent ; je lui ai offert copie des nôtres. J'ai ajouté qu'ensuite nous pourrions mutuellement nous expliquer. Il a trouvé tout cela fort juste ; il m'a observé que ses pouvoirs et ses instructions étaient imprimés, et nous a envoyé un petit livret dans lequel ils se trouvent [1]. » Les plénipotentiaires connaissaient depuis longtemps les pouvoirs et les instructions de la députation ; ils savaient que la Diète ne lui avait donné que des pouvoirs strictement limités : elle ne devait délibérer et traiter que dans le sens de ses instructions, et ces instructions stipulaient qu'elle exigerait « le rétablissement du *statu quo* tel qu'il était avant les mésintelligences avec la France, et un dédommagement équitable..., afin de conclure une paix acceptable, qui assurât à la fois la conservation de toute l'intégrité et de la constitution de l'Empire germanique ». [2]

Le Directoire ne pouvait admettre ces principes : « Ce serait, de la part de la députation de l'Empire, une étrange manière d'entamer la négociation, écrivait-il, que de se présenter au congrès avec des pouvoirs et des instructions qui auraient pour base l'intégrité de l'Empire germanique. Malgré le bruit qu'on en répand, j'hésite à croire que la Diète ait méconnu à ce point la position de l'Empire, et [on ne saurait] s'arrêter à discuter une prétention vraiment insoutenable » [3]. Les plénipotentiaires français n'étaient préoccupés que du moyen de faire entendre raison à la députation le plus clairement possible : « Il me semble, écrivait Treilhard, qu'il ne conviendrait pas de nous borner à répondre que nous instruirons notre gouvernement ; nous ne devons pas balancer à nous prononcer, et il ne faut pas qu'il reste d'équivoque sur les intentions de la République... Notre réponse doit exprimer la surprise de trouver dans les pouvoirs une restriction inadmissible et qui déciderait sur-le-champ la question contre la République ; nous devons dire que le corps germanique ne peut prouver son désir de traiter de la paix que par l'envoi de pléni-

1. *All.*, t. 674, n° 45.
2. Instruction générale, etc. *All.*, t. 687, p. 33.
3. Tall. à Treilhard, 23 frim. VI (13 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 55. Quelque étranges que paraissent ces instructions, elles peuvent s'expliquer : la Diète était parfaitement ignorante des conditions de la paix de Campo-Formio ; les préliminaires de Léoben, dont on connaissait les articles patents, stipulaient l'intégrité de l'Empire (art. 5) ; le décret de l'Empereur du 1er novembre en parlait encore. Bien qu'on n'eût pas grande confiance dans ces assurances, on put croire que les conditions de la paix n'étaient pas changées : des instructions avaient été préparées en 1795 pour la députation de paix qui venait d'être nommée ; en 1797, cette députation partant pour Rastadt emporta les mêmes instructions qui avaient été dressées pour elle deux ans auparavant.

potentiaires revêtus de pouvoirs suffisants pour consentir toute cession, tout arrangement que pourront solliciter la justice, la convenance et l'intérêt mutuel des parties contractantes [1] ». On prit jour avec Albini, directeur de la députation ; il ne se doutait pas de la réponse qui l'attendait; voici comment Treilhard, deux jours après, racontait la scène à Talleyrand :

« Nous avons commencé par donner lecture de nos pouvoirs à M. Albini, et nous lui avons fait remarquer qu'ils étaient purs et simples ; nous lui avons appris aussi que ceux de l'Empereur étaient très généraux et sans aucune espèce de restriction. Après cela, nous avons fait lecture des siens que nous connaissions déjà. J'ai lu d'abord les pleins pouvoir de l'Empire.., nous sommes ensuite venus aux instructions ». J'en lus le paragraphe principal, celui où il est question de l'intégrité de l'Empire, et le commentai énergiquement. « Après la lecture, j'ai observé à M. Albini que ses pouvoirs se rapportant à ses instructions, et ses instructions étant publiques et notoires, il était démontré qu'il ne pouvait traiter que sur une base évidemment inadmissible, pour ne pas employer des termes plus forts, qui cependant seraient très convenables.

« Il a été fort embarrassé et s'est rejeté sur l'Empereur, qui, dit-il, a annoncé à la Diète qu'il fallait traiter sur la base de l'intégrité de l'Empire (cela est vrai), et l'on a en conséquence adopté les instructions rédigées en 1795. J'ai répondu qu'il ne s'agissait pas de rechercher par quel motif on avait pris cette base, qu'il suffisait qu'elle existât pour que leurs pouvoirs fussent inadmissibles. Je lui ai demandé de me répondre catégoriquement à cette question : les députés de l'Empire ont-ils pouvoir de céder un pouce de territoire? Il a balbutié :... dans la suite, on demandera des pouvoirs... — Vous n'en avez donc pas, lui avons-nous dit; nous ne pouvons donc pas traiter, puisqu'il faudra de votre aveu de nouveaux pouvoirs. Commencez donc par les demander. Nous lui avons fait sentir qu'on ne pouvait trop se hâter, parce que l'intérêt général et le vœu du gouvernement français sollicitaient une prompte conclusion .[2] »

Albini était atterré; il transmit le 19 décembre à ses collègues la réponse de la légation française, et leur rapporta les pouvoirs dont on ne voulait pas. Chacun se répandit en plaintes contre la République, qu'on ne pouvait satisfaire ; l'Empereur ne fut pas ménagé davantage : la députation était d'autant plus effrayée que personne à ce moment n'ignorait qu'on ne pouvait plus compter sur l'Autriche pour défendre l'intégrité de l'Empire. En effet, déjà la convention du 1er décembre recevait son exécution [3], et le 7, ainsi qu'il avait été

1. Treilhard à Tall., 15 frim. VI (5 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 42.
2. 27 frim. VI (17 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 71.
3. Voir sur l'entrée des Français à Mayence et sur les négociations qui l'ont précédée, la brochure déjà citée de Bockenheimer, *Die Uebergabe der Stadt Mainz an die Franzosen in dezember 1797* (Mayence, 1875).

convenu entre Bonaparte et Cobenzl, le comte de Lehrbach, ministre d'Autriche, avait annoncé à Albini que l'Empereur, conformément au traité de Campo-Formio, se préparait à retirer ses troupes dans les pays héréditaires. A ces nouvelles, aucun terme n'avait paru trop fort à la députation pour qualifier la mauvaise foi de l'Empereur, qui avait osé déclarer solennellement le 1er novembre que la négociation serait fondée sur le principe de l'intégrité de l'Empire, quand déjà il en avait accepté le démembrement. La colère redoubla lorsqu'on sut que le Directoire avait formé une « armée de Mayence » et que, le 14 décembre, la ville, évacuée par les Autrichiens, eût été investie. Chacun avait senti quel sort menaçait la rive gauche ; Albini tremblait pour Mayence et se souvenait que Bonaparte lui avait demandé si son maître n'avait pas quelque autre résidence; les princes ecclésiastiques pressentaient la sécularisation : si l'Empereur, leur protecteur-né, les abandonnait, qui défendrait leur cause? C'est à ce moment que les plénipotentiaires français refusaient les pouvoirs de la députation. Le cas était grave; du parti qu'allaient prendre les députés dépendait le sort du congrès : fallait-il rompre la négociation, et entraîner l'Empire dans une nouvelle guerre, ou se résoudre à demander d'autres pouvoirs à la Diète? Personne, malgré les appréhensions du plus grand nombre, n'était d'humeur à rompre dès le début; la députation se décida à dégager sa responsabilité et à en écrire à la Diète, en protestant auprès d'elle contre la conduite de l'Empereur. C'était à Ratisbonne que devait être tranchée la difficulté.

On ne savait pas à Rastadt les dispositions de la Diète; plusieurs craignaient la grande influence des ecclésiastiques et doutaient que l'assemblée se déterminât à donner des pouvoirs illimités. La légation française ne crut pas devoir abandonner le corps germanique à lui-même. Bacher [1], ancien chargé d'affaires en Suisse, et désigné pour le poste de Ratisbonne, était de passage à Rastadt. On pressa Metternich de lui remettre ses passeports. Il voyagerait en simple particulier et ne devait déployer aucun caractère officiel ; mais profitant des relations que, durant sa mission en Suisse, il avait liées en Allemagne, il saurait stimuler le zèle de certains membres de la Diète, et faire prévaloir parfois l'avis favorable à la France. Sa première tâche

1. Bacher, secrétaire de légation à Bâle, pendant que Barthélémy y était ambassadeur, l'avait aidé à organiser le service des renseignements d'Allemagne. Il continua, après le départ de son chef, à centraliser cette correspondance, qui prit fin à la paix de Campo-Formio. Le choix de Bacher comme chargé d'affaires à Ratisbonne eût été excellent, car nul plus que lui n'avait de relations en Allemagne, s'il n'eût eu une tendance fâcheuse à exagérer l'importance des demi-confidences qu'on lui faisait; il alla jusqu'à s'imaginer que la majorité des Allemands applaudirait à toute transformation, quelle qu'elle fût, de l'Empire par la République française.

serait de hâter l'envoi à la députation de pouvoirs illimités. Metternich sentit la ruse et refusa le passeport [1].

Mais il y avait d'autres moyens d'agir sur les décisions de l'Empire : à Rastadt, Treilhard ne cessait de dire qu'il ne croirait jamais que les princes séculiers fussent assez aveugles pour se laisser prendre au piège que leur tendaient quelques princes ecclésiastiques, et que l'Empire devait bien sentir que la République n'était pas disposée à se laisser jouer par des faux-fuyants ou par des retards » [2]. Au sujet de Mayence, les plénipotentiaires étaient plus précis encore : ils avaient ordre de répéter dans toutes leurs conversations que « la République française ne continuerait à accorder une prolongation d'armistice à l'Empire, que dans le cas où celui-ci ne mettrait aucune espèce d'opposition à ce que les troupes françaises entrassent dans Mayence, comme [il était] convenu avec Sa Majesté l'Empereur [3] ». Le ton dont ils faisaient ces déclarations ne laissait aucun doute sur leur sincérité. Le ministre de Mayence avait présenté à la légation française une note « en français pitoyable, mais très expressive » pour lui demander compte « de ce qui se passait sous ses yeux ». Deux jours après, dans la conférence qu'il eut avec les plénipotentiaires au sujet de l'échange des pouvoirs, et qui lui réserva d'étranges surprises, il renouvela ses doléances : « Le baron Albini, dit Treilhard, nous a parlé enfin de Mayence. Il a mis dans ses plaintes une chaleur indiscrète, car il a été jusqu'à dire qu'il avait donné ordre de se défendre jusqu'à la dernière extrémité. La chaleur de la réplique l'a un peu déconcerté ; nous lui avons déclaré que la moindre résistance entraînerait la rupture de l'armistice et qu'il serait responsable des événements. M. le baron s'est singulièrement radouci : s'il avait en effet écrit ainsi qu'il nous l'a dit, je pense qu'il n'aura pas manqué d'écrire dans un sens contraire. Il se plaint amèrement de l'Empereur, qui a trompé la Diète, et de ses ministres, qui jouent ceux de l'Empire [4] ». Ces propos soulevaient bien des clameurs à la députation ; mais ils produisaient l'effet qu'en attendait le Directoire, et intimidaient l'Empire. Il était permis, dès ce moment, à entendre les plaintes résignées des petits princes, d'espérer que les pouvoirs

1. Ce fut l'occasion d'un échange de notes aigres ; la discussion dura jusqu'au milieu de janvier, et ne fut close que par le départ de Bacher sans passeports quand la difficulté relative aux pouvoirs était déjà réglée.
2. Treilhard à Tall., 30 frim. VI (20 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 79.
3. C'est cette instruction sur un objet très spécial et qui a été publiée dans la *Correspondance inédite, etc.*, de Bonaparte (t. IV, p. 417), que les *Mémoires tirés des papiers d'un homme d'État* donnent pour les instructions générales des plénipotentiaires français au congrès de Rastadt.
4. Treilhard à Tall., 27 frim. VI (17 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 71.

seraient envoyés de Ratisbonne tels que la légation française les désirait, et que, pour Mayence, on se bornerait à faire de vaines protestations. Néanmoins Treilhard estimait qu'on lui opposait encore trop de résistance : il était d'avis de « fixer un terme pour l'obtention des pouvoirs ». Selon lui, la députation ne les avait pas demandés « d'une manière assez pressante »; il fallait que la légation française déclarât « que si la Diète n'accordait pas sans délai des pouvoirs purs et simples, le Directoire prendrait le refus ou le retard pour une rupture de l'armistice [1] ». Et lui-même en répandait le bruit par avance. Il ne fut pas autorisé à prendre d'abord cette mesure extrême; quelques insinuations habilement placées suffiraient : « Nous avons la confiance, écrivait Talleyrand, que la simplicité et l'énergie d'une politique républicaine sauront prévaloir contre les lenteurs de la vieille diplomatie [2] ».

Les moyens violents dont se serait servi volontiers Treilhard, impatienté « des petites chicanes », ne furent pas nécessaires. L'Empire désirait la paix et n'aurait rompu qu'à la dernière extrémité. On se décida peu à peu à céder. Dès le 1er janvier 1798, la légation française se flattait de voir arriver des pouvoirs illimités; pourtant les diplomates le plus au courant des formes de la chancellerie impériale, comme le jeune Metternich, estimaient qu'on ne pourrait avoir aucune réponse avant six semaines ou deux mois [3]. Mais des lettres étaient envoyées à Ratisbonne, toujours plus pressantes; de nouveaux retards, disait-on, pouvaient tout perdre : le 6 janvier 1798, la Diète délibéra sur la demande de la députation; elle décida, le 8, qu'il y avait lieu de changer les pouvoirs; le 11, le commissaire impérial accorda la ratification de l'Empereur [4]; le 13, un courrier les apporta à Rastadt, et le 15, la cérémonie de l'échange eut lieu : la députation avait plein pouvoir de « délibérer, traiter, conclure et signer tout ce qui peut servir au rétablissement d'une paix juste, convenable, solide et générale pour l'Empire, et en général ce qui peut contribuer au salut public et à la tranquillité de la patrie [5] ».

Au moment où la Diète consentait à se départir du principe de l'intégrité de l'Empire, cette intégrité avait reçu déjà une grave atteinte. Les supplications d'Albini avaient été aussi vaines que les protestation de la députation; les Français avaient continué l'investissement

1. Treilhard à Tall., 2 niv. VI (22 décembre 1797), n° 81.
2. Tall. aux plén., 5 niv. VI (25 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 86.
3. *Mémoires*, t. I, p. 355 (27 déc. 1797).
4. Rapport de ce qui s'est passé à la Diète de Ratisbonne du 2 au 11 janvier 1798. *All.*, t. 682, p. 31.
5. *All.*, t. 687, p. 33.

de Mayence. Ce n'étaient ni les quelques soldats de l'électeur qui pouvaient l'empêcher, ni l'armée autrichienne, en retraite au milieu de la Souabe. L'Électeur comprit, sur les conseils d'Albini, qu'il fallait se rendre, et les troupes françaises prirent possession de la ville le 30 décembre 1797, au jour fixé par la convention.

II

Une alliance puissante est nécessaire au Directoire pour vaincre les résistances probables de l'Autriche. — Il répugne à s'adresser à la Prusse; ses rancunes. — Système d'arbitrage; le Directoire s'en dissimule les inconvénients. — Les Prussiens à Rastadt; leur volonté arrêtée de conserver l'équilibre entre la Prusse et l'Autriche; la connaissance des articles secrets de Campo-Formio leur est indispensable pour formuler leurs prétentions. — Incertitudes et lenteurs du Directoire. — Embarras de la légation française. — Son isolement.

Si la députation ne s'était pas opposée aussi vivement qu'on aurait pu l'attendre aux exigences des plénipotentiaires français touchant l'extension de ses pouvoirs et l'occupation de Mayence, la cause principale de cette inaction doit être cherchée dans l'attitude de l'Autriche: l'Empereur n'avait fait aucune difficulté de remplir l'engagement qu'il avait pris d'abandonner le principe de l'intégrité de l'Empire, et n'avait pas encouragé à la résistance les États dont le vote lui était acquis. La lutte devait être plus vive sur la question de la limite du Rhin, que les Français étaient résolus de soulever aussitôt après l'échange des pouvoirs.

Il était à présumer que l'Autriche, qui avait observé fidèlement le traité de Campo-Formio dans ce qu'il avait de désavantageux pour elle, entendrait en faire respecter les articles qui lui étaient favorables. Or, non seulement elle n'avait pas promis de ne pas s'opposer aux prétentions du Directoire sur la totalité de la rive gauche, mais on avait stipulé solennellement que la France n'en demanderait qu'une partie. Il fallait donc s'attendre aux résistances de l'Empereur, qui saurait donner corps aux protestations des États lésés. C'était une négociation sérieuse à entamer, et qui exigeait des ménagements; on ne pouvait aborder la difficulté de front sans mettre contre soi l'Allemagne tout entière. Il fallait préparer le terrain, et la diplomatie française ne pouvait guère, seule, s'employer à cette tâche. Un auxiliaire puissant était nécessaire pour grouper autour de lui les intérêts opposés à ceux de l'Autriche, et disposer une partie de l'Empire à accepter les propositions de la France.

Il semblait que le Directoire eût sous la main cet auxiliaire, et qu'on dût naturellement s'adresser au seul État de l'Allemagne capable de tenir l'Empereur en échec, à la Prusse. En effet, sur la question de la rive gauche, elle était liée à la France par les traités de 1795 et 1796; elle avait promis, si lors de la paix d'Empire la République en exigeait la cession, de ne pas s'y opposer et de renoncer en ce cas à ses possessions d'outre-Rhin, moyennant une indemnité fixée à l'avance. Mais bien que cette politique pût paraître avantageuse, et quelque conforme qu'elle fût à la tradition diplomatique de la Révolution, l'intention du Directoire n'était pas de la suivre. Il avait de l'humeur contre la cour de Berlin : deux fois, au courant de la dernière guerre, il avait essayé « d'attacher la Prusse au système fédératif de la République, de lui prouver que sa gloire, son indépendance, sa prospérité dépendaient de cette union[1] », de transformer, en un mot, la paix de Bâle en un traité offensif; la Prusse avait deux fois refusé l'alliance qui lui était offerte, et elle avait laissé la France terminer seule sa guerre contre l'Autriche. Récemment encore, dans l'affaire de la composition du congrès, le Directoire avait dû, faute de la coopération du cabinet de Berlin, renoncer à ses desseins.

La rancune du Directoire n'allait pas, à la vérité, jusqu'à sacrifier la Prusse; on avait su même, un moment, lui trouver certaines excuses : « Quelle qu'ait été la conduite du gouvernement prussien, sa tiédeur, son hésitation, peut-être sa malveillance, était-il dit dans la minute des instructions, convient-il d'oublier tout à fait qu'il a été le premier à se rapprocher de la République? qu'il a donné aux princes de la basse Allemagne un exemple que sa protection les a mis dans le cas de suivre? que si, depuis le traité de Bâle, il s'est constamment refusé à une coopération vers laquelle ses intérêts l'appelaient non moins que nos excitations, la débilité du monarque est la véritable cause d'une conduite qui a manqué d'habileté, mais qui a été exempte de perfidie, et qu'enfin la nation prussienne est, sans aucune comparaison, la plus éclairée de l'Allemagne et la plus amie des Français[2]? » Apparemment le Directoire ne jugea pas ces raisons suffisantes, puisqu'il ne maintint pas ce paragraphe dans le texte définitif des instructions des plénipotentiaires. De quelque bonnes intentions que, au dire de Caillard, le nouveau roi fût rempli, on était résolu à lui faire sentir que

1. Instructions générales du citoyen Caillard, de vendémiaire an IV, dressées par le Comité de Salut public, et citées dans un rapport de Talleyrand au Directoire du 26 fruct. V (12 sept. 1797). Ce rapport résume les négociations avec la Prusse depuis 1795. *Corr. de Prusse*, t. 221, n° 211.

2. Ce fragment du premier mémoire a été effacé dans la minute des instructions et n'était donc pas connu des plénipotentiaires.

la République avait été offensée. Pour obtenir le concours de la Prusse en cette affaire, il faudrait sans doute lui assurer un agrandissement considérable; toute acquisition nouvelle ne pouvait qu'être flatteuse à son ambition : or, le Directoire était décidé, pour la punir, à ne pas lui accorder un tel avantage. Il allait plus loin : il s'était engagé envers la Prusse, par le traité du 5 août 1796, à lui donner à la paix l'évêché de Munster en échange du duché de Clèves et des provinces prussiennes de la rive gauche du Rhin, « se réservant S. M. d'y ajouter ce qui pourrait être de sa convenance pour compléter son indemnisation [1] ». C'était, sans même tenir compte de cette dernière clause, un équivalent hors de toute proportion avec les pertes de la Prusse, et on ne le lui avait accordé assurément que pour la séduire et dans l'espoir d'obtenir son alliance; mais il n'était en aucune façon fait mention au traité de cette condition : le Directoire se crut néanmoins en droit de considérer Munster comme prix éventuel d'une alliance, et, n'ayant pas obtenu l'alliance, de ne pas accorder Munster et de s'en tenir à l'esprit du traité : « Seize mois de négociations non interrompues, dit-il dans le quatrième mémoire des instructions, n'ont pu décider [le gouvernement prussien] à s'occuper des moyens qui pouvaient assurer l'exécution de ce pacte secret, de sorte qu'il n'est réellement plus obligatoire pour nous... D'où on tire cette conséquence que, nous trouvant vis-à-vis de la Prusse sans engagements formels, nous ne devons plus suivre, dans nos rapports avec elle, que nos convenances ».

A ne pas procurer d'avantages nouveaux à la Prusse, on était sûr de n'en pas obtenir le concours; à ne pas tenir ses engagements envers elle, on risquait fort de la tourner contre soi. Ces inconvénients de leur politique ne semblent pas avoir frappé l'esprit des Directeurs, que berçait toujours l'idée flatteuse d'un arbitrage. Il s'agissait, on s'en souvient, de ne se lier ni à la Prusse, ni à l'Autriche, mais de travailler à entretenir au congrès les rivalités traditionnelles entre les deux partis protestant et catholique qui divisaient l'Empire, et dont les deux grandes puissances allemandes avaient la direction ; à opposer l'une à l'autre l'influence de ces deux puissances, et, comme leurs forces paraissaient à peu près égales, à les contenir et à les paralyser l'une par l'autre. Ce système avait, aux yeux du Directoire, l'avantage de lui donner la haute main dans les affaires d'Allemagne et de lui laisser toute sa liberté d'action, sans l'obliger à payer les services de qui que ce fût; mais on n'avait négligé qu'un point : c'était d'envisager l'hypothèse où les deux maisons rivales, se voyant

1. Convention secrète du 5 août 1796, art. 1er.

jouées par la République et mécontentes de n'obtenir dans les dépouilles de l'Allemagne que la portion congrue, feraient taire pour un temps leurs rancunes, dirigeraient elles-mêmes et entre elles le partage, et s'uniraient pour exclure la France des profits de l'opération. Le cas n'était pas nouveau, et l'on avait déjà vu l'Autriche et la Prusse s'entendre, contre l'attente de la France, pour consommer un partage. Mais la leçon de 1772 n'avait pas profité : « Nous avons, disait-on, trop de preuves de l'animosité qui existe entre l'Autriche et la Prusse, nous connaissons trop bien les motifs qui les rendent irréconciliables, pour penser qu'aucun arrangement sincère et solide puisse être formé entre elles [1] ». C'était toujours le système d'arbitrage qui prévalait dans les conseils du Directoire. On comptait qu'après s'être longtemps querellées au congrès, lasses enfin de vaines discussions, l'une et l'autre rechercheraient sous main l'aide de la France ; celle-ci aurait eu soin de ne décourager ni la Prusse ni l'Autriche, et au moment que le Directoire jugerait opportun, il déciderait entre elles, dans sa sagesse et en arbitre, en ayant soin de s'attribuer préalablement toute la part qu'il désirait et que nul n'oserait lui disputer.

Si, dans les instructions des plénipotentiaires, le Directoire s'était étendu avec complaisance sur les avantages qu'il trouvait à ce système, il avait négligé de marquer avec précision quels moyens il jugeait les meilleurs pour le faire triompher. Le but était indiqué, mais non la voie à suivre. Aussi, dès le premier moment, Treilhard avait-il demandé des explications. Les ministres prussiens n'étaient pas encore à Rastadt, mais ne pouvaient tarder d'arriver : quelle conduite la légation française devait-elle tenir à leur égard ? En attendant des instructions précises, elle était décidée à leur montrer la plus grande bienveillance : « Leur présence pourrait être très utile à la République, écrivaient les plénipotentiaires ; nous ne négligerons rien pour former entre eux et nous une harmonie de laquelle peut dépendre... le succès de divers points importants de la négociation [2] ». Rien n'était plus conforme à la politique du Directoire, qui devait, pour réussir, flatter chacun et se montrer l'ami de tous ; à Paris, le ministre de Prusse, Sandoz-Rollin, recevait les caresses des Directeurs et de Talleyrand ; il se croyait dans la confidence de Bonaparte, qui se prenait à regretter devant lui de n'avoir pu s'entendre ni à Udine, ni à son passage à Rastadt, avec un envoyé de Frédéric-Guillaume :

1. Instructions à Bernadotte, partant ambassadeur à Vienne, janvier 1798 (*Corr. de Vienne*, t. 368, p. 55). Ailleurs, il est question du « scandale » d'une alliance entre la Prusse et l'Autriche.

2. Les plén. à Tall., 20 frim. VI (10 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 47.

« J'aurais mieux connu ce qui entrait dans ses intérêts politiques »; d'ailleurs, ajoutait-il, « les articles secrets du dernier traité de paix sont rédigés pour la convenance de votre cour [1] ». A Rastadt, on ne devait pas se montrer moins avenant :

« Placés entre les plénipotentiaires et les intérêts de deux puissances qui sont aujourd'hui peu d'accord, écrivait officiellement le Directoire à ses plénipotentiaires, le meilleur plan de conduite que vous puissiez suivre, c'est de vous lier en apparence avec les ministres de l'Empereur pour obtenir d'eux tout ce qui sera favorable aux résultats désirés, mais de vous attacher réellement à ceux du roi de Prusse, dont les intentions sont nécessairement plus conformes aux nôtres. Ce que vous mettrez d'un côté en prévenances et en protestations, vous le mettrez de l'autre en communications plus secrètes, mais franches et positives. Vous aurez soin surtout de faire connaître aux négociateurs prussiens les motifs qui vous tiendront rapprochés de ceux de l'Autriche. Ils en sentiront l'importance, et nous sommes dans l'opinion que leur concours pourra être d'autant plus utile, qu'il vous sera aisé de leur faire entendre qu'après avoir amené la cour impériale à consentir aux arrangements nécessaires, ce sera avec celle de Berlin que nous aimerons à concerter les dispositions définitives qui devront être prises en Allemagne [2]. »

Le Directoire s'imaginait que ces assurances vagues seraient acceptées avec satisfaction à Berlin, et qu'elles suffiraient. Caillard en effet ne cessait de se louer de l'attitude du gouvernement prussien; les plénipotentiaires à Rastadt avaient été nommés, c'étaient Gœrtz, Jacobi-Klœst et Dohm; Caillard applaudissait vivement non seulement au choix qu'en avait fait Haugwitz, mais aussi à l'esprit des instructions qu'ils prétendaient avoir reçues : « Jacobi m'a assuré, écrit-il, qu'il était parfaitement content de ses instructions, dont la base, comme je l'avais demandé, était la confiance la plus entière dans la députation de la République et le concert avec elle sur tous les points de la négociation [3] »; aussi lui avait-il donné une lettre de recommandation pour Treilhard.

Les ministres de Prusse arrivèrent à Rastadt, Gœrtz et Jacobi le 15, Dohm le 23 décembre. La première entrevue eut lieu le 17; bien que Treilhard n'eût reçu encore aucun supplément d'instructions, et qu'il dût se borner à provoquer les confidences des Prussiens, elle eut pourtant une grande influence; en effet, malgré la cordialité des formes, on y retrouve en germe toutes les difficultés qui surgirent dans la suite du congrès entre la République et la Prusse :

1. 11 déc. 1797, Sandoz au roi. Bailleu, *op. cit.*, t. Ier, p. 164.
2. Le Directoire aux plén., 23 frim. VI (13 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 56.
3. Caillard à Tall., 15 frim. VI (5 déc. 1697). *Prusse*, t. 222, n° 99.

« Le comte de Gœrtz et M. Jacobi sont arrivés avant-hier, écrit Treilhard : le premier était à Carlsruhe depuis quelques jours ; je pensais qu'il y étudiait la carte de Rastadt. La vérité est qu'il y attendait M. Jacobi, qui, ayant passé par Berlin, était porteur des pouvoirs de sa cour.

« Hier matin, l'un et l'autre sont venus me voir. Je dois vous rendre un compte exact de notre conversation. Ils ont débuté par me dire qu'ils apportaient les dispositions les plus amicales, et que le premier article de leurs instructions était de s'entendre et d'agir toujours de concert avec nous. J'ai répondu qu'ils n'ignoraient pas que la République avait toujours provoqué ce concert et cette union, et que s'ils n'ont pas existé aussi intimes que nous le désirions, ce n'est pas la faute du gouvernement français, mais j'ai ajouté que lorsqu'on se réunissait pour négocier, il fallait oublier tout ce qui, dans le passé, avait pu laisser quelques nuages. Ils m'ont paru très empressés d'entamer des conférences ; je me suis montré aussi empressé qu'eux.

« L'article de la Bavière a été le premier mis en avant ; indépendamment de l'intérêt de la Prusse, qui ne lui permet pas de voir avec indifférence l'accroissement de la maison d'Autriche, le comte de Gœrtz, beau-père du ministre du duc de Deux-Ponts, venant de passer deux jours avec son gendre à Carlsruhe, avait été fortement chauffé sur cet objet. La République française, dit-il, a intérêt de maintenir une espèce d'équilibre entre l'Autriche et la Prusse ; or, si l'Autriche s'agrandit encore dans la Bavière, cet équilibre est rompu pour toujours, sans qu'il soit possible de le rétablir, quelque indemnité qu'on pût donner d'ailleurs à la Prusse.

« Je n'ai pas cru devoir convenir des dispositions du traité de Campo-Formio, et, sans rien dénier précisément, j'ai dit que je ne pouvais pas savoir quel serait le résultat des conférences de Rastadt, mais qu'on devait bien sentir que la République n'avait ni penchant, ni intérêt à augmenter la puissance de la maison d'Autriche, et qu'au contraire elle devait être disposée à favoriser les prétentions légitimes de la Prusse.

« On est revenu sur l'importance de la Bavière et sur les inconvénients qu'entraînerait une cession, même partielle, sous tous les points de vue, etc. Vous connaissez tout ce qu'on a pu dire. J'ai encore répondu d'une manière évasive. J'ai cependant ajouté ensuite : « Mais enfin, si cela était fait — ce que je n'avoue pas, — il faudrait cependant bien en prendre son parti ». Après un instant de silence, M. de Gœrtz a répondu : « Si cela était fait, il n'y aurait pas de remède, et certainement la Prusse ne ferait pas la guerre pour l'empêcher. Il faudrait alors tâcher de l'augmenter en puissance, en proportion de l'augmentation accordée à l'Autriche. » Il m'a répété que sa cour voudrait tout ce que nous pourrions désirer, mais qu'elle comptait aussi sur l'appui de la République pour obtenir des équivalents.

« Le principe des sécularisations lui paraît juste et d'une application nécessaire. Alors je lui ai fait sentir que la Prusse pourrait être satisfaite et dans sa personne (passez-moi l'expression) et dans celle de ses amis. Je lui ai parlé des dispositions du gouvernement pour la maison d'Orange et et pour le Landgrave de Hesse-Cassel. Il m'a paru qu'il recevait ces assu-

rances avec plaisir : il a même ajouté qu'il serait d'autant plus facile de faire un électeur du Margrave, qu'il pourrait y avoir suppression de quelques électeurs ecclésiastiques. Il revenait toujours au désir de s'entendre avec nous et me pressait de lui dire ce que voulait la République...

« Il me semble que, dans une première conférence, on ne pouvait pas en dire davantage. Le comte de Gœrtz m'a paru loyal; si j'en crois un instinct qui m'a rarement trompé sur les personnes, nous pouvons prendre confiance en lui; et si, en dernière analyse, il doit y avoir une dupe, ce ne sera pas, je l'espère, la nation française, qui ne veut au surplus ni être dupe, ni en faire [1]. »

Suivant l'expression de Treilhard, on ne pouvait, en effet, en dire plus : les Prussiens avaient exposé dans ce premier entretien toute leur politique [2]. Ce qui leur importait avant tout, c'était « la nécessité impérieuse de maintenir l'équilibre » entre l'Autriche et la Prusse. A tout prendre, les ambitions de Frédéric-Guillaume III étaient modérées; il ne voulait pas se trouver engagé dans une grande guerre, et préférait ne faire aucune acquisition à la nécessité de défendre par les armes ce qu'il aurait acquis : « Le sentiment de la justice, disait-il, aussi bien que la conviction intime du plus grand intérêt de ma monarchie et de tous les gouvernements, me font désirer sur toutes choses que l'Allemagne, au moins pour la partie qui ne sera point cédée à la France, éprouve le moins de changements qu'il sera possible ». Il déclarait « ne viser à aucun agrandissement », et « si la cour de Vienne [voulait] se désister de toute acquisition en Allemagne », il consentirait à se restreindre « à la plus stricte indemnité de ses pertes effectives sur la rive gauche du Rhin » ; de tous ceux qu'on pouvait prévoir, « c'était le cas le plus favorable et celui dont il désirait ardemment l'existence ». Mais si l'Autriche « insistait sur les sécularisations qui étaient à sa convenance » et obtenait, avec Saltzbourg et Passau, la Bavière jusqu'à l'Inn, « l'équilibre de l'Allemagne était rompu, et le malheureux cas d'un bouleversement général paraissait inévitable ». Il était difficile au roi de Prusse de s'opposer en principe à cette extension, puisque son prédécesseur avait garanti à l'Autriche la possession de la Bavière par un traité de 1793. Mais il estimait devoir « dès lors, pour rétablir en partie l'équilibre et pour sa propre sûreté, étendre ses demandes en proportion ». Il réclamerait donc, comme il était convenu avec la République, l'évêché de Munster, en échange de ses anciennes possessions de la rive gauche, et de plus, pour rétablir l'équilibre, une indemnité qui porterait

1. Treilhard à Tall., 28 frim. VI (18 déc. 1797). *All.*, t. 674, nº 74.
2. Les instructions des plénipotentiaires prussiens n'ont pas été publiées; la dépêche du roi à Sandoz du 4 fév. 1798 (Bailleu, I, 170), dont je cite des extraits, paraît en être un résumé.

soit sur le duché de Westphalie et l'évêché d'Osnabrück, soit sur les évêchés de Hildesheim et de Paderborn. Il jugeait cet équilibre si nécessaire, que pour en obtenir le maintien, il ne s'opposerait pas aux mesures qui agréaient le moins à son caractère pacifique : à l'application du principe des sécularisations « autant qu'il serait absolument indispensable pour l'indemnisation des princes perdants » et à la cession de la rive gauche du Rhin à la République. Pour prix de ces sacrifices, il entendait déterminer lui-même et à sa convenance, outre l'équivalent qui lui revenait de droit, les indemnités auxquelles il prétendait; or son calcul ne pouvait être juste, s'il ne connaissait le lot attribué à l'Autriche par les articles secrets du traité de Campo-Formio. La communication à la Prusse de ces articles secrets était donc le préliminaire obligé de toute négociation sérieuse entre elle et la République.

Mais quelque bonne grâce qu'eût mise Treilhard à accueillir la légation prussienne, et malgré les réticences favorables dont il avait semé son discours, elle avait pu reconnaître dans cet entretien le peu d'empressement du Directoire à s'ouvrir à elle. Sa mauvaise humeur pouvait compliquer singulièrement la négociation, aussi Treilhard continuait-il à demander des instructions : « Mettez-nous en position de parler plus ouvertement avec les ministres prussiens, écrivait-il; il faut que nous sachions votre dernier mot pour régler notre conduite et nos discours : *Que peut-on promettre à la Prusse pour la satisfaire?* C'est sur ce point que je désirerais des instructions précises [1] ». Mais il ne recevait pas de réponse. Il sollicitait l'autorisation de donner sur les articles secrets des lumières aux Prussiens, qui ne cessaient de lui en réclamer la communication et employaient, pour la surprendre, tous les stratagèmes. Treilhard n'était occupé qu'à chercher des atermoiements et à « perdre le temps sans scandale » ; il leur demandait, pour leur faire prendre patience, des mémoires sur l'organisation future de l'Allemagne, et leur disait, s'ils insistaient davantage, que Bonaparte seul était autorisé à faire une révélation si importante, et qu'il ne tarderait pas à revenir.

Il craignait, d'ailleurs, qu'ils ne s'adressassent à l'Autriche : « Les ministres prussiens, écrivaient les plénipotentiaires, nous pressent de leur donner communication des dispositions secrètes du traité de Campo-Formio; ils ont reçu, disent-ils, avant de partir, l'assurance que cette communication leur serait faite immédiatement après leur arrivée... Il ne nous paraîtrait pas prudent de leur donner une entière confiance sur-le-champ, sans réserve, surtout avant l'occupation de

1. Treilhard à Tall., 30 frim. VI (20 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 79.

Mayence... Quoi qu'il en soit, les articles secrets du traité ne peuvent pas être longtemps encore inconnus aux Prussiens...; est-il plus avantageux qu'ils en tiennent la première communication de nous, qui pourrions leur donner à ce sujet les explications convenables, ou faut-il courir les risques de les voir instruits par d'autres, qui ne manqueraient pas, par leurs commentaires, de chercher des soupçons sur nos intentions et nos sentiments? [1] » Talleyrand ne répondait toujours pas : « Il faut convenir que le rôle niais auquel vous nous condamnez... est bien pénible », lui répète Treilhard; il était non seulement pénible pour les plénipotentiaires, mais fâcheux pour leur politique; chacun s'aigrissait à attendre, et l'on finissait par échanger des vérités déplaisantes : « M. Jacobi, raconte Treilhard, cherchait à se faire honneur des sentiments que sa cour avait toujours eus pour nous. J'ai cru sur cet article devoir un peu rabattre son caquet, et je lui ai dit en plaisantant et très honnêtement que nous aurions bien désiré que la Prusse ne se fût pas tenue aux premières loges et les bras croisés, pour voir sans risque le combat du taureau : que l'Autriche et nous avions pensé fort sagement que le spectacle avait duré assez longtemps [2] ». Pourtant il désirait toujours maintenir la bonne harmonie, et continuait de croire que l'entente avec la Prusse serait un des éléments de succès de la négociation.

Enfin, le 11 janvier 1798, après un mois d'attente, arriva une réponse de Talleyrand. On lui avait demandé nettement quelles satisfactions on pouvait promettre à la Prusse : il répondit quelques phrases vagues qui n'ajoutaient rien aux instructions :

« Le Directoire persiste à vous recommander de traiter franchement avec [la légation prussienne]; mais cette confiance peut exister et être réciproque, sans que vous donniez aux plénipotentiaires prussiens une communication positive des articles secrets du traité de Campo-Formio... J'ai peine à croire que, pour sa part, l'Autriche songe à les divulguer. De quelque couleur qu'elle essayât de peindre les articles 9 et 10 (relatifs à la Prusse), je doute qu'elle pût venir à bout de faire croire qu'ils sont notre ouvrage, et le reproche qu'on pourra nous faire de les avoir admis sera lavé du moment que nous les aurons rendus nuls, en consentant à laisser la Prusse obtenir les dédommagements qui pourront lui être dus, soit pour les cessions qu'elle aura faites, soit comme équivalent de ce que la maison d'Autriche pourrait acquérir en Allemagne, car le Directoire vous autorise à vous expliquer clairement sur ce point. [3] »

Et Talleyrand ajoutait dans une lettre confidentielle à Treilhard :

1. Les plén. à Tall., 6 niv. VI (26 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 90.
2. Treilhard à Tall., 30 frim. VI (20 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 79.
3. Tall. aux plén., 17 niv. VI (6 janvier 1798). *All.*, t. 674, n° 108.

« Continuez à mettre une grande franchise dans vos rapports avec la légation prussienne; mais rappelez-vous que la communication des articles secrets d'un traité n'est jamais qu'une indiscrétion méditée, une preuve incomplète de confiance, et souvent un piège. Car qui peut jamais dire que ce qu'on montre est ce qui existe, ou qu'il n'existe rien au delà de ce que l'on montre? Nous sommes jaloux que la Prusse ait de meilleures preuves de notre sincérité, et, pour peu que la sienne y réponde, elle verra bientôt que loin d'avoir jamais eu l'intention de la sacrifier, nous conservons l'habitude de la regarder comme un allié naturel de la République [1]. »

En résumé, la légation française était autorisée à découvrir tous ses secrets aux Prussiens, hors ceux qu'ils exigeaient qu'on leur dévoilât.

« Nous avons lu, reprend aussitôt la légation, avec une attention très sérieuse, ce que vous nous avez marqué à cet égard [au sujet de la Prusse], et c'est avec peine que nous nous retrouvons après cette lecture à peu près dans la position où nous nous trouvions auparavant... Nous nous permettons de vous faire observer que vous ne nous dites encore rien de positif sur notre conduite avec la légation prussienne et sur ce qu'elle peut espérer de la part de la République [2]. »

Il était évident que le Directoire ne se rendait pas un compte exact de la situation respective des puissances au congrès. Treilhard crut devoir la rappeler à Talleyrand.

« Les généralités et les lieux communs, lui dit-il, tirent d'affaire pour quelques instants, mais enfin il faut du positif quand on veut avancer, et ne pas avancer, c'est quelquefois reculer.

« Vous n'aurez pas plus tôt annoncé l'intention de conserver toute la rive gauche (vous savez que telle a toujours été mon opinion), que vous cesserez d'être d'accord avec l'Autriche. Si vous ne l'êtes pas alors avec la Prusse, vous ne serez plus dans la position que vous aurez désirée, c'est-à-dire que vous n'aurez ni l'une ni l'autre de ces deux puissances. Or, pour s'assurer la Prusse, il faut, ce me semble, lui parler positivement de compensations et d'indemnités et ne pas s'en tenir à de vagues protestations [3] ».

Ses réclamations lui paraissaient si naturelles et ses explications si claires, qu'il se prenait à croire à la mauvaise volonté du Directoire : « On traite directement avec Berlin et Vienne », écrivait-il, et il se plaignait de Talleyrand lui-même : « Permettez-moi de vous dire que mes lettres particulières ne sont pas toutes pour le ministre ; il y règne un abandon qui prouve assez que Treilhard parle au citoyen Talleyrand ; mais jusqu'ici Treilhard n'a reçu de réponse que du ministre. » Talleyrand protestait, aucune négociation n'était entamée qu'à Rastadt,

1. Tall. à Treilhard, *id. All.*, t. 674, n° 107.
2. Les plén. à Tall., 22 niv. VI (11 janv. 1798). *All.*, t. 674, n° 115.
3. Treilhard à Tall., mi-janvier (?). *All.*, t. 674, n° 104.

et il prétendait ne pas concevoir que Treilhard se trouvât embarrassé.

« Il me semblait que vous aviez dans vos instructions de quoi lier la partie avec [les Prussiens]. Il y est expliqué d'une manière positive que le gouvernement français, en désirant d'obtenir la limite du Rhin, n'a point le projet de laisser la Prusse sans dédommagements ; il y est suffisamment indiqué que l'intention du Directoire n'a point cessé d'être que la puissance prussienne fût mise en état de balancer en Empire celle de l'Autriche... Je ne vois donc pas ce qui vous arrête. Vos prétentions sont connues. Vous pouvez dire, vous avez dit : « La France désire conserver les pays prussiens « qui sont à la gauche du Rhin. C'est aux ministres de Prusse à faire con- « naître ce qu'ils demandent en échange... » et comme ces demandes ne manqueront point d'être exagérées, ce sera à vous ensuite à les discuter, à nous les transmettre. Et quand le Directoire exécutif aura donné son assentiment, elles deviendront les bases de la négociation. Cette marche est simple... Rien ne vous empêche de demander que [les négociateurs prussiens] s'expliquent, et, dans vos réponses, [vous pouvez] affirmer qu'il ne peut y avoir de difficultés que sur la valeur et la situation des indemnités, dont vous reconnaîtrez le principe [1]. »

C'était toujours, sous une forme un peu différente, la même idée que dans les instructions, et qui ne pouvait satisfaire Treilhard : il ne s'agissait pas avec les Prussiens du principe des indemnités, ni même des indemnités en échange des territoires de la rive gauche qu'ils cédaient ; suivant eux, ce point était définitivement réglé par le traité de 1796, et ils ne songeaient pas à y revenir. Ce qu'ils voulaient déterminer, avant de procurer un avantage quelconque à la République, c'était l'indemnité qu'ils recevraient uniquement pour rétablir l'équilibre, au cas où l'Autriche serait dédommagée en Allemagne de ses pertes en Italie et aux Pays-Bas ; et ce n'était pas seulement le principe de l'indemnité qu'ils voulaient faire reconnaître ; ils demandaient à savoir exactement ce que l'Autriche gagnerait, pour marquer les territoires auxquels ils prétendraient et se les faire attribuer. C'était le prix auquel la Prusse mettait ses services. Le Directoire, au contraire, estimait si haut les indemnités promises en 1796, que même en les réduisant, comme il comptait faire, il soutenait qu'il indemnisait suffisamment la Prusse de ses pertes, et qu'il lui laissait encore un équivalent de l'agrandissement de l'Autriche, auquel il n'avait plus besoin de rien ajouter pour rétablir l'équilibre de l'Allemagne. Il se butait à son opinion, et paraissait ne pas chercher même à entendre les raisonnements de la Prusse que lui transmettait Treilhard ; on ne voit pas non plus que Talleyrand ait pris bien à cœur de l'éclairer.

De ces entretiens entre les plénipotentiaires de la République et ceux

1. Tall. à Treilhard, 25 niv. VI (14 janvier 1798). *All.*, t. 674, n° 126.

de Prusse, de toute cette correspondance entre Talleyrand et Treilhard, rien n'était résulté; la légation française était toujours isolée au congrès. Cependant les pleins pouvoirs de la députation étaient arrivés, l'échange en avait été fait, et l'on attendait les propositions françaises.

III

La légation française, avant de s'adresser à la députation, fait part aux Prussiens et aux Autrichiens de ses prétentions sur la totalité de la rive gauche. — La Prusse ne s'y opposera pas, si l'équilibre est maintenu entre elle et l'Autriche. — Le plénipotentiaire autrichien, sans se refuser formellement à un remaniement du traité de Campo-Formio, pose en principe que la Prusse n'obtiendra aucun agrandissement, et que l'Autriche recevra une compensation; il la voudrait en Italie. — On attend des instructions. — Illusions du Directoire.

Le Directoire, bien résolu à réclamer et à obtenir la cession de la totalité de la rive gauche du Rhin, hésitait sur la façon dont il formulerait sa demande, et n'avait donné à cet égard aucune instruction à ses plénipotentiaires. Ceux-ci avaient bientôt aperçu cette lacune, et Treilhard, dès le 20 frimaire (10 décembre), examinait les différents moyens de présenter la proposition à la députation. Commencerait-on, comme le voulait Bonaparte, par demander la reconnaissance des limites, telles qu'elles étaient convenues à Campo-Formio, sauf à augmenter peu à peu ses prétentions, ou, au contraire, irait-on droit au but, et exigerait-on tout d'abord la totalité de la rive gauche? En demandant seulement l'exécution du traité de Campo-Formio, on était sûr — et c'était l'avantage que Bonaparte trouvait à suivre cette marche — de n'avoir pas l'Autriche contre soi : elle continuerait vraisemblablement d'exécuter son traité, comme elle avait fait dans les affaires des pouvoirs et de Mayence, entraînant l'Empire dans la voie des concessions, et l'on pouvait espérer qu'elle serait impuissante à l'arrêter, au point qu'elle se serait fixé d'avance. Mais, objectait Treilhard, en qui l'avocat ne perdait jamais ses droits et qui avait appris à plaider le plus pour obtenir le moins, « quand on sera convenu de ces limites, comment nous y prendrons-nous pour en avoir d'autres? Au contraire, si demandant des limites plus amples, nous ne les obtenions pas, nous tomberions tout naturellement sur celles de Campo-Formio; ce serait notre pis-aller [1] ». On pouvait craindre, il

1. Treilhard à Tall., 20 frim. VI (10 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 46.

est vrai, en énonçant dès le principe des prétentions extrêmes, d'effrayer la députation et de la livrer plus aveuglément encore à l'Autriche; mais cette objection, assez forte au début du congrès, lorsque l'Empereur paraissait encore le garant de l'intégrité de l'Empire, n'avait plus grande valeur, au moment où la discussion sur la rive gauche allait s'ouvrir. D'ailleurs, la députation devait avoir eu le temps, estimait Treilhard, après deux mois de conférences et de négociations, de « se familiariser » avec l'idée d'un démembrement; les premières démarches des plénipotentiaires et les commentaires des journaux français avaient pu préparer les esprits; récemment encore, dans les premiers jours de janvier, certaines mesures du Directoire, comme l'organisation administrative des territoires de la rive gauche occupés par les armées républicaines, devaient être « un suffisant indice que le gouvernement français regardait ces provinces comme associées sans retour aux destinées de la République française ». Ces arguments de Treilhard levèrent les hésitations du Directoire : « Demandez la limite du Rhin, répondait Talleyrand, demandez-la sans restriction, et de manière à convaincre les plus récalcitrants que notre vœu est invariable sur cet article, qu'avant toute autre chose il doit être rempli [1] ».

Mais avant de s'adresser à la députation, les plénipotentiaires français crurent devoir prévenir de leur démarche les Prussiens et les Autrichiens ; c'était à la fois une attention qui leur paraissait convenable, et une manière de savoir précisément quelle conduite tiendraient les deux principales puissances allemandes dans cette importante affaire. Les pouvoirs ayant été échangés le 15 janvier, Treilhard et Bonnier allèrent trouver le lendemain M. de Gœrtz, chez qui s'était également rendu Jacobi. Il n'était pas besoin de précautions pour leur annoncer qu'on demandait la rive gauche du Rhin tout entière : Caillard, à Berlin, avait déjà sondé la Prusse, et dans des termes qui ne semblaient permettre aucune objection.

« Prévenez confidentiellement et verbalement seulement le cabinet de Berlin, écrivait Talleyrand à Caillard dès le 7 novembre, qu'il est de son intérêt de ne rien réclamer de ce qu'il nous a laissé occuper sur la rive gauche du Rhin; et l'avertissement que nous lui en donnons est d'autant plus désintéressé, que nous lui annonçons qu'à la première réclamation nous consentirons à la restitution. Mais si les conséquences de cette restitution tournent ensuite contre la Prusse, ce sera sa propre faute, et elle ne pourra s'en prendre qu'à elle-même [2] ».

1. Tall. aux plén., 17 niv. VI (6 janv. 1798). *All.*, t. 674, n° 108.
2. *Prusse*, t. 222, n° 61. Le passage est tout entier de la main de Talleyrand et couvert de ratures.

La cour de Berlin avait compris ce langage ; à Rastadt, dès le premier entretien, comme M. de Gœrtz pressait Treilhard « de lui dire ce que voulait la République : « Je peux vous dire (répondit-il) ce que je désirerais personnellement ; c'est le Rhin pour limite jusqu'à Wesel. » (Gœrtz) a répondu à l'instant : « Nous y consentons ; nous vous cédons les possessions prussiennes ; mais il nous faut une indemnité. » — J'ai répondu que la République n'oublierait jamais les engagements qu'elle avait pris à cet égard [1]. La Prusse ne s'opposait pas à la cession de ses territoires de la rive gauche, car ce n'était là qu'une partie d'un traité qu'elle désirait voir exécuter en entier. Aussi cet objet, dans l'entrevue officielle, ne fit-il point de difficulté.

« Je portais la parole, écrit Treilhard. J'ai dit que l'arrivée des pleins pouvoirs nous mettait en mesure de commencer nos négociations ; que nous aimerions à concerter avec eux [les Prussiens] nos démarches, et que nous leur communiquions en conséquence notre première démarche : la France attaquée, victorieuse, ne peut faire qu'une paix glorieuse, utile et durable ; la base d'une paix de cette nature doit être nécessairement la rive gauche du Rhin pour limites, *sans exception, ni restriction ;* il n'est personne qui n'ait prévu ce résultat et qui ne le trouve convenable. Il est aussi de l'intérêt de l'Empire d'avoir des limites fixes et qui préviennent tout prétexte ultérieur de dissension. Nous comptons que la Prusse ne laissera pas échapper cette occasion de nous prouver la sincérité des sentiments dont elle donne l'assurance, et elle doit aussi s'attendre, de la part de la République française, à un appui efficace pour lui faire obtenir les indemnités auxquelles elle a droit de prétendre.

« Les ministres prussiens n'ont témoigné ni surprise, ni répugnance ; au contraire, ils nous ont dit que la Prusse avait déjà donné son assentiment, et qu'elle comptait que le gouvernement tiendrait aussi les conventions faites avec elle. Ils nous ont marqué le désir d'indemniser les princes héréditaires ; cela ne peut se faire que par les sécularisations, et par une sécularisation *totale* : nous lui avons observé que ce mot *totale* donnerait lieu à des difficultés ; qu'il fallait mettre en avant le principe, et quand il serait convenu, on tirerait les conséquences ; que peut-être alors la sécularisation totale s'ensuivrait-elle, mais que, quant à présent, il fallait se borner au principe. On a trouvé ma réflexion juste.

« Les Prussiens ne voudraient pas se donner l'air de poursuivre les sécularisations, pendant que l'Empereur ferait semblant d'y résister. Ils voudraient que ce fût la France qui les demandât... Observé de notre part : 1° que les sécularisations devant amener un autre ordre de choses, il y aurait plutôt, par la suite, avantage que défaveur de les avoir provoquées ; 2° que les États perdants avaient un intérêt pressant à les solliciter ; 3° que nous nous concerterions sur la manière de faire arriver la demande, qui, au surplus, était une conséquence nécessaire de notre première poposition.

1. Treilhard à Tall., 28 frim. VI (18 déc. 1797). *All.*, t. 674, n° 74.

« M. Jacobi est alors revenu aux avantages que les sécularisations devaient procurer à l'Autriche; il a demandé à connaître les conventions de Campo-Formio; il s'est jeté dans de grands détails pour prouver que si l'on donnait à l'Autriche tout ce qu'on assure lui avoir été cédé, aucun dédommagement ne pourrait indemniser la Prusse, ni la garantir contre la puissance de sa rivale. Nous avons répondu que l'Autriche, ayant perdu d'un côté, il ne serait pas étonnant qu'elle eût acquis de l'autre, mais qu'il ne fallait pas juger la quotité de ces dédommagements d'après des bruits populaires et des préventions; qu'au surplus, il ne fallait rien confondre, et que chaque question viendrait en son temps; qu'aujourd'hui il ne s'agissait que des limites de la République, de la rive gauche du Rhin; que de là on passerait au principe des sécularisations qui en est la suite; qu'on viendrait enfin à l'application du principe, et qu'alors on calculerait l'importance des cessions respectives.

« M. Jacobi insistait pour savoir si nous avions simplement *consenti* les cessions à l'Autriche, ou si nous les avions *garanties*, en observant qu'une garantie emportait une obligation de soutenir. Nous lui avons répondu vaguement que le gouvernement français n'aurait pas pris des engagements contraires aux sentiments qui l'animent et que nous exprimions de sa part.

« ... Je ne suis pas mécontent de la conversation [1]. »

Il n'y avait pas plus de raison d'en être satisfait; les Prussiens assurément avaient mis « du moelleux » dans leur discours, mais la négociation n'avait pas avancé d'un pas : ils n'avaient fait que confirmer en conversation ce qu'ils avaient déjà promis officiellement, et aucune des questions délicates demeurées en suspens n'avait été résolue. Le lendemain, 17 janvier, le plénipotentiaire de l'Empereur, Metternich, ainsi qu'Albini le directeur de la députation, furent avertis des limites qu'on proposait pour bases de la paix : Metternich « rougit », répondit très longuement et avec emphase, entremêla ses plaintes de questions de droit et d'étiquette germaniques [2], mais finit par déclarer que malgré les pouvoirs des plénipotentiaires français, insuffisants pour conclure, il ferait leur proposition aux ministres du congrès.

Ce n'était du reste pas l'opinion de Metternich qu'il importait le plus de connaître et Treilhard avait eu l'occasion déjà d'effleurer le sujet avec le principal négociateur autrichien.

« Causant avec M. de Cobenzl, écrivait-il à Talleyrand dès le 10 décembre, je lâchai qu'il serait fort à désirer que nous n'eussions plus de point de contact avec l'Empire germanique, et que le Rhin nous séparât; il répondit que nous avions pris l'engagement de restituer à la Prusse ses possessions sur la rive gauche. — « Quand nous avons traité, lui dis-je, nous avons

1. Treilhard à Tall., 28 niv. VI (17 janvier 1798). *All.*, t. 674, n° 133.
2. Les plén. à Tall., 29 niv. VI (18 janvier 1798). *All.*, t. 674, n° 135.

« fait ce qui, dans le moment, nous a paru le plus utile pour les deux Etats; « cela n'exclut pas des arrangements plus avantageux pour les uns et les « autres, si les circonstances le permettent. » — Il m'opposa avec beaucoup de vivacité notre garantie que la Prusse n'aurait aucun accroissement, et me dit que cet article avait été bien médité, bien entendu. Je vis percer toute l'animosité de l'Autriche. Je me contentai de dire que nos intérêts étaient communs, et que de part et d'autre nous ne voudrions jamais que ce qui serait avantageux aux deux parties. Je parlai d'autre chose [1] ».

Cobenzl avait dès lors marqué nettement la principale objection de sa cour, qui était la crainte d'un agrandissement de la Prusse. Treilhard avait eu le temps de préparer ses arguments; il les produisit à la conférence du 18 janvier. Voici comme il en rendait compte le lendemain à Talleyrand :

« Enfin M. de Cobenzl est venu à l'objet de notre conférence de la veille avec M. de Metternich. Voici le résumé de ce qui a été dit. Il a prétendu que notre demande était contraire au traité de Campo-Formio. — J'ai répondu que je ne le pensais pas. — « Mais nous sommes, a-t-il dit, con« venus de limites. » — « Oui, mais cette convention n'est nullement exclu« sive de la faculté d'en faire une autre avec l'Empire. » — « Il faut donc « qu'aux termes de l'article 7 du traité secret, l'Empereur obtienne un équi« valent. » — « Nous transmettrons à notre gouvernement les demandes que « vous pourrez nous faire, et vous trouverez toujours dans le Directoire les « sentiments que vous êtes en droit d'en attendre. »

« M. de Cobenzl m'a parlé ensuite de la Prusse : « Vous vous êtes enga« gés à rendre au roi de Prusse ses possessions ! » — « Oui, s'il les exige, « mais nous ne le forcerons pas à les reprendre. » — « Au moins il n'aura « pas d'indemnité, vous l'avez garanti. » — « On a prévu un cas, celui de la « restitution, et l'on a dit que la République n'ayant pas de difficulté de « restituer, il ne serait question d'aucune acquisition. Il ne paraît pas que « cela s'applique au cas non prévu où l'on ne restituera pas. » — « Mais que « voudriez-vous donc céder à la Prusse? » — « Je n'ai aucune donnée sur « ce point, mais il me paraîtrait bien prudent de se concerter avec vous et « elle; si nous pouvions être d'accord entre nous trois, la paix serait bientôt « faite. »

« Ici je vous observe que dans notre entrevue avec M. de Gœrtz, celui-ci nous avait témoigné le désir d'un concert entre les trois légations; il nous avait même prié d'en faire l'ouverture aux ministres de l'Empereur. Je lui ai répondu que ce concert se formerait, mais que le moment de le proposer n'était peut-être pas encore venu. Je jetai donc en avant cette idée, et il ne me parut pas que M. de Cobenzl y fût opposé autant que je le craignais. Je crois même qu'il ne s'éloignerait pas de concerter les bases générales d'un traité, sauf après à appliquer les principes dont on serait

1. *All.*, t. 674, n° 46.

convenu. Au fait, il s'agit, pour terminer, de satisfaire l'Autriche et la Prusse, ce qui n'est pas facile, mais ce qui n'est pas impossible.

« Enfin, M. de Cobenzl m'a dit : « Vous sentez bien que je ne peux pas « répondre sur votre demande de la rive gauche, sans avoir obtenu des ins« tructions; nous ne nous étions pas engagés à soutenir cette demande ; « j'enverrai un courrier à Vienne. » — Je lui dis que je vous ferais part de « notre conversation [1]. »

C'était une sorte de remaniement du traité de Campo-Formio que Treilhard proposait à Cobenzl, mais naturellement un remaniement tout à l'avantage de la France. Il semble que Cobenzl lui aussi eût admis en principe un remaniement; mais, par un raisonnement analogue à celui de Treilhard et dont nous retrouvons la trace dans les fragments de sa correspondance que citent les historiens allemands, il ne voyait là qu'un moyen de corriger ce que le traité de Campo-Formio avait eu de trop désavantageux pour l'Autriche; il paraît même qu'il eut l'art, dans l'entretien, d'amener Treilhard sur son terrain, et de l'entraîner assez loin : si la dépêche de Treilhard est muette sur ce point et s'il ne rapporte de Cobenzl que des réponses vagues et des assurances banales, l'intention du ministre autrichien ressort clairement du rapport qu'il fit à Thugut [2]. Cobenzl, énumérant les équivalents possibles, aurait fait allusion à l'Italie; il aurait regretté que Bonaparte eût été inflexible sur ce point : « Aussi, aurait-il dit, je n'en « parle que comme d'un fait historique. » Je ne lui en détaillai pas « moins, continue-t-il dans sa dépêche, les motifs qui auraient dû « porter la France elle-même à désirer que nous nous agrandissions « en Italie, de préférence à l'Allemagne. — « Mais, me dit Treilhard, « alors la République Cisalpine serait détruite; elle est affiliée à la « France, et l'une ne peut subsister sans l'autre. » — « La République « Cisalpine aurait toujours subsisté, répondis-je ; il ne s'agissait que « de la borner à peu près à ce qui était spécifié pour elle dans les préli« minaires de Léoben et d'ajouter, à la frontière que ces mêmes préli« minaires nous assignaient, Venise et les trois Légations. » — « Ce « serait peut-être encore une chose à examiner, me répondit Treil« hard. » Tout étonné de ne plus rencontrer chez Treilhard son opposition ordinaire à tout agrandissement de l'Autriche en Italie, et craignant quelque ruse, Cobenzl aurait continué à lui parler de la Cisalpine et de Rome, et l'entretien se serait terminé par la promesse de Treilhard de rendre compte officiellement à son gouvernement de

1. Treilhard à Tall., 30 niv. VI (19 janvier 1798). *All.*, t. 674, n° 146.

2. Hüffer, *Rast. cong.*, t. I, p. 91. Le texte même de la dépêche de Cobenzl a été publié en appendice par M. de Sybel. Voir *Histoire de l'Europe pendant la Révolution française*, traduction Dosquet, t. V, p. 424 (in-8°, Alcan, 1886).

leur conférence, et à la fois de parler à Talleyrand, dans une lettre particulière, « de la manière dont ils avaient *causaillé* ensemble ». La *causaillerie* était l'affaire d'Italie.

Si Treilhard permit, en effet, à Cobenzl de concevoir des espérances aussi flatteuses, il est probable qu'il s'en repentit bientôt ; car ni dans le compte que les plénipotentiaires rendirent officiellement au ministre de l'entretien, ni dans la lettre particulière que Treilhard écrivit alors à Talleyrand, il n'est question d'équivalents à prendre en Italie. Les plénipotentiaires français connaissaient trop bien les exigences du Directoire pour avouer qu'ils avaient écouté des propositions qui y étaient si directement opposées, et ne lui transmirent de la réponse de Cobenzl que la partie qui ne pouvait donner lieu à aucune querelle.

Avec l'Autriche, comme avec la Prusse, la difficulté restait tout entière. Le Directoire se trouvait dans une impasse ; il avait signé avec la Prusse et avec l'Autriche deux traités absolument contradictoires : à la Prusse, il avait promis certaines indemnités déterminées en échange de ses possessions de la rive gauche; avec l'Autriche, il avait stipulé que la Prusse n'aurait aucune indemnité. Il entendait, d'ailleurs, n'exécuter aucun de ces deux traités complètement, et ne prendre de l'un et de l'autre que ce qui lui conviendrait.

Il ne semble pas que le Directoire eût conscience des infinies difficultés que le développement de ses plans ne pouvait manquer de rencontrer. Au moment où ses plénipotentiaires demandaient la rive gauche du Rhin, et sur le seuil de cette négociation au bon succès de laquelle il tenait si fort, il crut devoir faire passer encore une fois sous leurs yeux un tableau de la situation. On a peine à comprendre, en l'examinant, que les observations de la légation n'aient pas produit plus d'effet et éclairé davantage les Directeurs : ce sont toujours la même inintelligence des faits de la négociation, les mêmes déclamations et les mêmes illusions :

« Il m'a paru nécessaire de résumer les objets que cette négociation doit embrasser, les bases sur lesquelles elle doit être assise et les moyens qui peuvent assurer son succès.

« L'objet principal, en quelque sorte l'objet unique, c'est le rétablissement de la paix entre la République et l'Empire. Pour nous, cette idée se lie avec la possession complète des pays situés à la gauche du Rhin depuis Huningue jusqu'en face de Wesel; pour ceux avec qui vous traitez, l'extension de notre territoire suppose la nécessité d'assurer des dédommagements aux princes dépossédés. La source de ces indemnités est à peu près convenue. C'est le domaine sacerdotal qui doit en payer les frais.

« On a renoncé à l'idée d'une sécularisation totale; on ne s'y opposerait

pas toutefois, si les princes allemands la demandaient et se mettaient en mesure de surmonter la résistance de l'Autriche et du clergé.

« A ce sujet, je ne puis m'abstenir de vous observer que la question me paraît mal posée, quand vous dites qu'il est nécessaire, avant de connaître les prétentions des réclamants, de déterminer les objets d'indemnité, et jusqu'à quel point on puisera dans la source des sécularisations. Je pense, au contraire, qu'il est à propos de connaître d'abord les prétentions respectives, d'évaluer les pertes, les cessions, d'y proportionner les dédommagements, et de tirer ensuite de la mine ecclésiastique de quoi fournir à tout, dût-on l'exploiter entièrement. L'assurance qui est acquise et qui est précieuse, c'est que la dépouille du clergé allemand est plus que suffisante pour arranger tout le monde.

« Ce n'est donc pas, citoyens, dans les premiers actes de la négociation que j'aperçois de la difficulté; les pertes considérables qu'auront éprouvées les premières maisons séculières d'Allemagne et l'ambition de toutes paraissent garantes de l'admission du principe qui doit fournir aux dédommagements. Mais la difficulté existe dans la double nécessité de remplir nos engagements vis-à-vis de l'Autriche sans sacrifier la Prusse, et de satisfaire la Prusse, sans offenser dangereusement l'Autriche.

« La Prusse réclame l'exécution de la convention secrète conclue à Berlin le 18 thermidor an IV (5 août 1796).

« L'Autriche ne manquera pas d'affecter pour sa part de vouloir s'en tenir aux stipulations secrètes du traité de Campo-Formio.

« Je sais qu'en négociation, ce qu'on redoute le plus, c'est de s'expliquer le premier; et je conçois que les ministres prussiens préfèrent à une discussion nouvelle la réclamation des arrangements éventuels antérieurement convenus. Mais il y a une observation à faire, qui ne vous échappera point : « en 1796, on espérait que la Prusse se joindrait à la France pour dicter la paix à l'Empereur, et faire en commun un traité avantageux aux deux puissances. Mais elle ne l'a pas voulu, et la France a dû lutter seule et faire la paix seule, » motifs qui ont changé totalement la situation.

« Notre volonté est demeurée la même de ne point abandonner la Prusse et de lui procurer des dédommagements pour ce qu'elle sera dans le cas de perdre, parce que notre politique est au-dessus du ressentiment qui aurait pu naître de l'accueil fait à nos propositions. Nous désirons encore que la Prusse soit mise en état de balancer utilement l'influence autrichienne. Mais nous ne pouvons plus regarder la convention du 18 thermidor comme obligatoire dans tous ses détails, et nous demandons que les indemnités ou équivalents qu'il est question d'accorder à la Prusse soient soumis à une discussion nouvelle, parce que, n'ayant plus à traiter en tête-à-tête avec elle, nous sommes forcés de combiner l'ouvrage de la pacification de manière à remplir toutes les prétentions raisonnables, et sans nous trouver maîtres de suivre exclusivement la préférence que nous aurions volontiers pour la maison de Brandebourg..... Si la cour de Vienne obtient tout ce qui est indiqué dans l'article 5, pour que l'équilibre ne soit pas rompu en

Allemagne, je crois qu'il est nécessaire que la Prusse soit accrue dans une proportion convenable. Mais en traitant avec la légation prussienne, vous devez lui faire sentir qu'il s'agit d'abord de déterminer l'indemnité de son gouvernement pour les cessions qu'il aura faites, et qu'ensuite, bien loin de nous opposer à ce qu'il obtienne encore un équivalent de ce qui aura été acquis par l'Autriche au delà de la compensation de rigueur, nous serons les premiers à provoquer en faveur de la Prusse un accroissement proportionné.

« C'est pour arriver à ce double but qu'il serait désirable que la satisfaction de l'Autriche et celle de la Prusse fussent fixées en même temps, de façon toutefois que, dans la masse des biens ecclésiastiques, on eût soin de réserver de quoi remplir toutes les satisfactions particulières des princes laïques. Il me semble que cette marche simultanée sera amenée par la force des choses, et je ne désespère point de voir, ainsi qu'on l'avait indiqué dans vos instructions, la négociation concentrée entre les trois légations de France, d'Autriche et de Prusse, et celle de la République placée comme arbitre entre les deux autres..., comparant les prétentions respectives et faisant la part de chacun.

« Ce rôle de médiateur est le plus beau, le plus sûr que vous puissiez prendre. Il sera le vôtre, du moment que vous aurez fait décider en notre faveur la première question, la seule qui nous intéresse directement, la limite du Rhin. Que ce soit là le but de tous vos efforts! Que rien ne soit négligé pour l'atteindre [1]! »

Dans cette instruction, d'une si parfaite assurance, il n'y a nulle place pour un doute, et les dépêches de Treilhard, si pressantes, et nettes autant qu'elles pouvaient être, n'ont fait aucune impression sur l'esprit de ceux qui l'ont inspirée ou rédigée. Leur vint-il quelque scrupule après l'avoir écrite? Talleyrand crut devoir, une semaine après, y ajouter une sorte de *post-scriptum* : on venait de découvrir que pour user de ce beau système d'arbitrage, il fallait se trouver dans la position d'un arbitre et avoir deux parties à réconcilier. Or, l'Autriche et la Prusse, si une amitié solide était loin de les unir, n'avaient pas de motifs actuels et pressants de se faire la guerre et de remettre leur cause entre les mains de la République française, leur ennemie d'hier. Le bon sens indiquait, cette découverte étant faite, de renoncer simplement à l'arbitrage, et de prendre sur-le-champ un autre parti. Ce ne fut pas l'avis du Directoire : il tenait à son système; il n'y avait pas de litige entre ce que l'on considérait comme les parties; il fallait en faire naître un, et l'occasion se présentait alors, comme d'elle-même, à la République française d'exercer son arbitrage.

1. Tall. aux plén., 9 pluv. VI (28 janvier 1798). *All.*, t. 674, n° 181.

« Laissez-moi ajouter un mot qui est pour vous, écrivait Talleyrand à Treilhard, uniquement pour vous. Dans toutes les dépêches que j'ai adressées à la légation, surtout dans les dernières, j'ai appuyé sur l'arbitrage qu'il était à propos que vous établissiez entre la Prusse et l'Autriche, et sur la nécessité de faire marcher du même pas leurs satisfactions réciproques. C'est là le but vers lequel j'ai dû vous appeler; mais je n'ai pu vous détailler tous les moyens qui pouvaient y conduire, et qui sont dépendants de trop de circonstances pour n'être point laissés à votre habileté.

« Cependant avec vous, j'aime à dire ce que je ferais si j'étais à votre place. Il me paraît qu'un arbitrage suppose une querelle, et que, dans la position où vous vous trouvez entre deux puissances qui peuvent difficilement s'entendre, votre premier soin doit être d'entretenir d'abord la jalousie, l'aigreur, d'exciter même quelque altercation, de l'animer, de rendre enfin votre médiation nécessaire. Car ce n'est que lorsqu'elle sera invoquée qu'elle pourra s'exercer avec facilité et profit. Il faut brouiller les gens qu'on veut raccommoder. Ceux-ci ont d'excellentes dispositions pour se haïr. Profitez-en pour les amener à ce qui vous convient. Cette vieille marche de la politique est encore utile quand on traite avec des gouvernements qui sont loin de s'en départir [1]. »

Ainsi, quand un intérêt capital exigeait qu'il se mît d'accord avec les deux grandes puissances allemandes, ou tout moins avec l'une d'elles, le Directoire, se fondant sur une équivoque qui ne pouvait tarder à s'éclaircir, et sans se préoccuper de la méfiance presque égale qu'il inspirait à la Prusse et à l'Autriche, ne craignait pas d'aborder la négociation. On verra par la suite que malgré un succès momentané et plus apparent que réel, cette erreur initiale pesa sur toute la négociation de Rastadt et la fit enfin avorter.

Raymond KOECHLIN,
Membre du Groupe d'histoire et de diplomatie.

(*Sera continué.*)

1. Tall. à Treilhard, 19 pluv. VI (7 février 1798). *All.*, t. 674, n° 206. — Une partie de cette dépêche a été citée par M. Hüffer, *Rast. cong.*, t. I, p. 201.

DE L'IMPÔT FONCIER

EN BELGIQUE ET EN HOLLANDE.

L'impression qui se dégage de l'étude de l'impôt foncier en France est que nos législateurs ne sauraient attendre longtemps avant d'ordonner une revision soit partielle, soit totale des évaluations cadastrales de façon à arriver à la péréquation de l'impôt; la nécessité de cette réforme devient d'année en année plus pressante.

Nos Chambres ont été saisies, en 1876, d'un projet de loi dont l'application aurait les plus salutaires effets. Ce projet, dont l'auteur est M. Léon Say, prescrit deux mesures importantes. En premier lieu, il confère aux conseils généraux le droit d'ordonner, dans les communes où elle leur semblera nécessaire, la revision cadastrale, de manière à égaliser dans la mesure du possible la charge de l'impôt, d'arriver en un mot à sa péréquation. En second lieu, il divise l'impôt foncier en deux parties : d'un côté, l'impôt sur la propriété non bâtie, qui resterait soumis à l'ancienne législation; d'autre part, l'impôt sur la propriété bâtie, qui tendrait à devenir peu à peu une sorte d'impôt de quotité, sans en avoir cependant tous les caractères.

Un autre projet, qui transformerait l'impôt actuel en un véritable impôt de quotité, a été présenté par M. Versigny et plusieurs autres députés, dans la même année 1876 : aucun de ces projets n'a encore été adopté. La seule modification apportée à la législation de l'an VII a été la séparation du contingent de la propriété bâtie et du contingent de la propriété non bâtie : la loi du budget de 1882 la consacre; cependant cette disposition législative n'a aujourd'hui d'autre importance que de préparer l'avenir : c'est un acheminement vers l'adoption du projet Léon Say ou d'un projet semblable; mais aussi longtemps que les Chambres n'auront pas adopté les réformes proposées, cette disposition n'aura qu'une très faible utilité.

Il est intéressant, en présence de cette situation, de porter ses regards vers les législations étrangères, de voir comment les pays autres que la France ont compris la législation de l'impôt foncier, quelles réformes ils ont pu appliquer.

De tous les pays d'Europe où cette étude comparée peut être faite, la Belgique et la Hollande sont sans aucun doute ceux où elle doit être le plus profitable, par ce motif que toutes deux ont été pendant une époque soumises à la législation française, que nos premières lois sur l'impôt foncier, celle du 23 novembre 1790, celle du 3 frimaire an VII, celle du 15 septembre 1807, y ont été rendues applicables, et qu'elles y restent aujourd'hui encore la base de la législation en cette matière. Bien plus, en Hollande comme en Belgique, mais dans ce dernier pays principalement, des réformes sont venues apporter à cette législation primitive des améliorations considérables.

Ainsi dans l'étude que nous allons faire des lois belges et hollandaises, nous trouverons nos propres lois appliquées d'abord dans leur entier, puis modifiées précisément dans le sens des réformes qu'il serait désirable de voir appliquer en France. Ceci suffit à prouver que l'étude de l'impôt foncier dans ces deux pays doit être profitable, puisque chacun d'eux nous donne l'exemple des modifications qu'on peut apporter dans la législation primitive, tout en respectant les principes fondamentaux de cette législation : ils nous indiquent la voie à suivre.

Bien que les lois françaises aient été à une certaine époque en vigueur à la fois en Belgique et en Hollande, et que plus tard ces deux pays aient été soumis, pendant un temps, à une domination commune, nous préférons, afin de mettre le plus de clarté possible dans notre étude, consacrer une partie spéciale à chacun d'eux.

Nous insisterons plus longuement sur la première partie, consacrée à la Belgique.

I

De l'impôt foncier en Belgique.

La Belgique, pendant la dernière partie de la Révolution française et pendant le premier Empire, a fait partie intégrante de la France : qu'il nous suffise de rappeler que les provinces qui devaient un jour former le royaume de Belgique ont été conquises en 1795 par les armées de la Révolution, que ces provinces furent déclarées possessions françaises le 9 vendémiaire an IV et qu'on les divisa bientôt en neuf départements. Elles furent soumises à l'organisation des autres départements français. Plus tard, la Belgique et la Hollande n'ont formé qu'un seul et même pays, le royaume des Pays-Bas, enfin en 1830 la Belgique conquit l'indépendance qu'elle s'était en vain efforcée d'acquérir jusque-là. Les dernières difficultés entre ces deux

pays ne furent définitivement réglées qu'en 1839, grâce à l'intervention de la France.

Les divisions administratives de la Belgique rappellent de beaucoup les nôtres. Son territoire est divisé en neuf provinces (Anvers, Brabant, Flandre occidentale, Flande orientale, Hainaut, Liège, Limbourg, Luxembourg et Namur); chacune d'elles est administrée par un gouverneur, assisté d'un conseil provincial électif dont les attributions sont semblables à celles de nos conseils généraux : le conseil provincial est suppléé, dans l'intervalle des sessions,par une députation permanente. Les provinces sont divisées en arrondissements, au chef-lieu desquels est un commissaire d'arrondissement, simple agent du pouvoir exécutif : chaque arrondissement se subdivise en un certain nombre de cantons dits de justice de paix. Enfin, au dernier échelon sont les communes, administrées par un bourgmestre, qu'assiste un conseil communal semblable à nos conseils municipaux.

Telles sont, vues d'ensemble, les divisions administratives de la Belgique : elles n'ont pas varié depuis 1831. L'impôt foncier étant de répartition en Belgique comme en France, il était nécessaire de rappeler les lignes principales de l'organisation administrative de ce royaume.

Nous étudierons successivement la nature et l'assiette de l'impôt foncier; le cadastre et les réformes dont il a été l'objet; les travaux de péréquation accomplis en Belgique ; les exemptions d'impôt; le mode de perception; enfin, les réclamations en matière d'impôt foncier.

I. — *Nature et assiette de l'impôt foncier.*

Quelle est, avant tout, la nature de l'impôt foncier en Belgique? La loi du 21 novembre 1790, appliquée dans ce pays, a créé un impôt de répartition voté annuellement par le pouvoir législatif, réparti par lui entre les départements (aujourd'hui les provinces), puis réparti dans chaque province entre les communes.

Le principe de la répartition du contingent est encore aujourd'hui en vigueur. Il est vrai qu'une loi du 7 juin 1867 dit que l'impôt foncier sera désormais un impôt de quotité; mais ce n'est là qu'une transformation apparente, et nous indiquerons, en parlant des travaux de péréquation accomplis de 1860 à 1867, comment les deux termes — répartition et quotité — se concilient. Nous nous contentons, pour l'instant, de poser ce principe : l'impôt foncier est actuellement, en

Belgique, un impôt de répartition qui emprunte certains des caractères des impôts de quotité.

L'assiette de l'impôt est la même qu'en France : c'est le revenu foncier, sans distinguer entre les propriétés bâties et les propriétés non bâties.

Le revenu frappé est le revenu net moyen : c'est là ce qu'on appelle le revenu imposable.

Comment est-il déterminé? Il faut à cet égard distinguer la propriété bâtie de la propriété non bâtie, conformément à la loi du 3 frimaire an VII, art. 56 et suivants.

En ce qui concerne les biens-fonds, la loi passe en revue les différentes sortes de cultures : pour les terres labourables, on constatera ce que ces terres produisent en les supposant cultivées sans travaux ni dépenses extraordinaires, suivant la coutume du pays, et cela en prenant comme terme moyen une *année commune :* l'année commune sera calculée d'après le revenu brut des quinze dernières années, dont on déduira les deux meilleures et les deux plus mauvaises; on prendra la moyenne des onze années restantes. Sur ce revenu brut moyen, on déduira les frais de culture, de semence, de récolte et d'entretien : ce qui restera sera le revenu net moyen, c'est-à-dire le revenu imposable. Des règles semblables sont posées par la loi de l'an VII pour toutes les natures de cultures, bois, vignes, prés, etc.; la loi prescrit toujours le calcul du revenu moyen d'après les résultats d'un certain nombre d'années.

Pour les maisons et usines, on devra chercher la valeur locative moyenne des dix dernières années; sur la valeur moyenne on déduira un quart pour les maisons, un tiers pour les usines, cette déduction représentant les frais d'entretien et de dépérissement de la maison ou de l'usine.

En outre de l'évaluation de la valeur locative de la construction, il y aura lieu pour les propriétés bâties à une autre évaluation, celle de la superficie du terrain sur lequel elles sont élevées : ce terrain sera évalué sur le pied des meilleures terres labourables.

D'après les principes posés par la loi de 1790, toute propriété doit subir la charge de l'impôt; cependant il y a des exceptions qui sont fondées sur des motifs divers : la domanialité publique, l'intérêt des agriculteurs, ou encore de purs motifs d'humanité; nous nous réservons de consacrer un chapitre spécial à l'examen de ces diverses causes d'exemption de l'impôt.

L'impôt est dû par celui qui a la propriété utile, par conséquent par le propriétaire ou par l'usufruitier.

Tels sont les principes établis par les lois de la Révolution, et qui

sont pour ainsi dire la clef de voûte de l'impôt foncier, en Belgique comme en France. Cependant, il n'aurait pas été possible d'établir l'impôt sur des bases équitables, si on n'avait pas eu entre les mains le moyen de connaître le revenu de tous les biens de l'ensemble du territoire et d'assurer la conservation des résultats acquis. La loi de 1790 avait prévu et ordonné à cet égard la confection du *cadastre :* la loi du 15 septembre 1807, exécutée en Belgique, réglementa minutieusement les détails de son établissement. (Il faut y ajouter le règlement du cadastre du 27 janvier 1808, et le recueil méthodique du cadastre de 1811.)

Nous allons dire brièvement ce que c'est que le cadastre et en quoi ont consisté les opérations cadastrales prescrites par la loi de 1807. Puis nous exposerons les réformes dont la législations cadastrale a été l'objet en Belgique.

II. — *Du cadastre selon la loi du 15 septembre 1807. — Des réformes belges qui concernent la conservation du cadastre.*

Le cadastre est un état descriptif et estimatif de chaque parcelle de propriété; on entend par parcelle toute portion du terrain se distinguant de la voisine par la différence des propriétaires ou celle des cultures.

Pour déterminer le revenu de chacune d'elles, la loi de 1807 a ordonné deux sortes de travaux à exécuter dans toutes les communes: 1° des travaux d'art, confiés à des agents des contributions directes et à des géomètres, et qui comprennent la délimitation de la commune, sa division en sections, la triangulation, l'arpentage, enfin la levée d'un plan parcellaire; 2° des évaluations : il s'agit ici de l'opération capitale, de l'estimation du revenu des propriétés foncières, opération confiée par le législateur aux intéressés eux-mêmes, à cinq classificateurs nommés par le conseil municipal. Selon la loi de 1807 ces travaux d'expertise comprennent trois séries d'opérations.

En premier lieu la *classification*, qui a pour objet la division des propriétés de même nature en un certain nombre de classes, à raison de la valeur des produits. Par exemple, voici ce que les classificateurs ont dû faire pour les terres labourables : ils les ont divisées en plusieurs classes (5 au maximum); dans chacune d'elles ils ont choisi un type de la valeur la plus basse et un de la valeur la plus élevée, ils ont pris ensuite le revenu net moyen de ces deux types, puis la moyenne de ce revenu net en prenant pour base l'hectare : il en a été ainsi de chaque classe. Chaque propriété en terre labourable

a été alors rangée dans chacune des classes par les mêmes classificateurs : c'est la deuxième opération, celle du *classement*. Le même travail a dû être opéré pour les autres natures de culture et pour les propriétés bâties des communes rurales. Dans les villes, chaque maison a été évaluée à part.

En troisième lieu, la loi a prescrit la confection d'un *tarif des évaluations cadastrales*.

Ce n'est pas tout : à la direction des contributions directes du département est incombé le soin de dresser et de tenir au courant deux registres importants : 1° les *états de section*, immense registre indiquant toutes les parcelles comprises dans chacune des sections entre lesquelles la commune a été divisée, avec tous les renseignements nécessaires ; 2° les *matrices des rôles*, autre registre dans lequel figurent en tête les noms des propriétaires de chaque commune, et en regard toutes leurs propriétés foncières avec les indications utiles. Les matrices des rôles ont été déposées à la direction des contributions directes : une copie de la matrice de chaque commune a été laissée à la mairie.

Mais il ne suffisait pas de prescrire la confection des registres que nous venons de mentionner, il fallait qu'on prescrivît de les tenir au courant des mutations : tel propriétaire vend son champ, tel autre meurt laissant trois héritiers entre lesquels son bien est divisé. La charge de l'impôt ne retombant plus sur la même personne, il était nécessaire, pour que les registres cadastraux eussent une utilité réelle, qu'on les tînt au courant de ces mutations. Aussi la loi a-t-elle ordonné que les contrôleurs des contributions directes mettraient constamment les registres au courant des mutations.

Telle est, en résumé, cette législation primitive du cadastre, d'après laquelle le cadastre français a été exécuté, et qui n'a jamais été modifiée en France. Elle est loin d'être parfaite : elle réglemente très insuffisamment la conservation du cadastre. Nos voisins ont cherché à combler cette lacune : voyons comment ils ont complété ou transformé notre législation en cette matière.

Rappelons tout d'abord que le cadastre a été commencé en Belgique en 1808, sous la domination française : il a été exécuté d'après les prescriptions de la loi du 15 septembre 1807 et du recueil méthodique, c'est-à-dire d'après les prescriptions que nous venons d'exposer. Il ne fut achevé qu'en 1826 dans les sept provinces qui devaient former en 1831 la plus grande partie du royaume de Belgique ; dans les provinces du Limbourg et du Luxembourg, on ne l'acheva qu'en 1844 ; mais ce retard est motivé par les longues contestations dont ces provinces furent l'objet, jusqu'en 1838, entre la Belgique et les Pays-Bas.

La dépense de la confection du cadastre a monté à 13 millions, soit à peu près 4 fr. 50 par hectare de la surface totale.

Un règlement du 10 janvier 1835 a prescrit les mesures à suivre pour constater, sur les plans cadastraux, les changements successivement apportés sur le terrain à la configuration des parcelles. Le texte en a été refondu et complété par un second règlement du 22 mars 1845, qui est resté en vigueur jusque dans ces dernières années; enfin, un règlement du 26 juillet 1877 a repris à nouveau toutes les dispositions concernant la conservation du cadastre : c'est le texte actuellement en vigueur.

Nous n'avons pas à entrer ici dans le détail des nombreuses dispositions de ce règlement; qu'il nous suffise d'en résumer les principales.

Les plans cadastraux sont tenus en double : un plan minute est déposé à la direction provinciale, un autre à la commune (règlement, art. 21 et suivants); ces plans sont au 2500e. Les mutations sont par suite constatées en double : en premier lieu, sur un plan supplémentaire qui reproduit exactement les carrés des plans primitifs et les parcelles primitives du plan déposé à la direction; en second lieu, sur le plan déposé à la commune.

Les parcelles qui subissent des changements sont représentées sur le plan supplémentaire d'après leur nouvelle configuration, et portent chacune un nouveau numéro d'après un ordre déterminé de numérotage; les traces de la situation précédente des parcelles sont raturées de manière à ne laisser aucune surcharge. — Les plans déposés dans les communes sont l'objet du même travail. Des croquis, présentant en regard l'état ancien et l'état nouveau de chaque parcelle modifiée, servent de base à ces changements, et comme on les conserve, l'administration peut suivre les changements successifs survenus dans la configuration du sol.

Selon les articles 25 et suivants du règlement, les nouvelles parcelles résultant des changements de configuration sont désignées par le numéro primitif; mais pour les distinguer des parcelles primitives, on ajoute à ce numéro l'une des lettres de l'alphabet placée en exposant : ainsi si la parcelle 14 est divisée en trois parcelles, celles-ci porteront les indications 14^a, 14^b, 14^c (art. 26, § 1).

Le règlement prévoit les modifications diverses qui peuvent survenir dans la configuration des parcelles : réunion de fonds, création de nouvelles parcelles par suite de la cession d'un bien du domaine public, ou par suite d'une alluvion, etc. Toutes les modifications sont indiquées sur les plans d'une manière semblable.

On voit par ce qui précède qu'on a tenu, en Belgique, à ce que les

plans fussent mis avec une régularité parfaite au courant des changements survenus dans la configuration du sol : c'est une réforme qu'il serait désirable d'introduire en France.

A côté des plans cadastraux, il y a un grand nombre de registres destinés à mentionner au fur et à mesure les mutations avec toutes les indications nécessaires.

En premier lieu, dans chaque commune, il doit être tenu en double expédition, dont l'une est déposée à la conservation du cadastre, un *tableau indicatif supplémentaire*, comprenant toutes les parcelles, primitives et nouvelles : on peut voir là quelque chose d'analogue aux états de section de la législation française.

A la conservation du cadastre, il est tenu une *matrice cadastrale* : dans ce registre, le nom des propriétaires figure en tête des colonnes; en regard du nom sont toutes les indications relatives aux propriétés. C'est un registre semblable à la matrice des rôles française.

La matrice cadastrale est constamment tenue au courant des mutations; on y mentionne aussi dans une certaine mesure les variations dans le revenu, mais seulement dans le revenu des propriétés bâties : les augmentations de revenu provenant d'une amélioration notable, les changements de destination d'un bâtiment, entraînant, par suite d'un accroissement de revenu, l'application d'un tarif plus élevé, ou encore les constructions nouvelles, lorsque le terme d'exemption est expiré, y sont inscrites. Il y est tenu compte, en sens contraire, des démolitions et dépréciations de toute sorte dans le revenu.

En outre, divers autres registres sont tenus, tant dans les communes qu'au chef-lieu de la province. On tient, dans chaque commune : une *table alphabétique* des propriétaires inscrits à la matrice cadastrale, un *livre journal des mutations* faisant connaître les changements survenus dans la contenance et le revenu de chaque article (art. 56 et suivants du règlement de 1877); au chef-lieu de la province : une *matrice sommaire* disposée de manière à servir pendant dix ans, un *registre des contenances et revenus de la commune*, enfin *un registre général des contenances et revenus de la province* (*Ibid.*, art. 62 et suivants).

Par qui tous les travaux de mutations sont-ils effectués? Par des agents spéciaux et par le directeur des contributions directes de chaque province; les agents du cadastre opèrent par commune, le directeur au chef-lieu de la province : parlons d'abord des travaux faits dans chaque commune.

1° Travaux effectués dans les communes.

Il faut, à l'égard de la nature des travaux qui y sont faits, distinguer les travaux d'art et les registres cadastraux d'une part, et les expertises d'autre part. Les travaux d'art, c'est-à-dire toutes les opérations

sur le terrain et les croquis, sont effectués tous les ans par des géomètres attachés à la direction provinciale des contributions directes; ils sont tenus de faire chaque année, dans les communes de leur ressort, deux tournées : la première du 10 mars au 31 octobre; la deuxième du 1er novembre au 9 mars. C'est dans la première tournée qu'ils doivent se rendre compte, dans les communes, de toutes les mutations survenues, faire les croquis et inscrire sur certains registres toutes les indications nécessaires. A la fin de cette tournée, ils envoient à la direction les résultats de leurs travaux contenus dans l'état des mutations, dans des relevés, états, déclarations, dans le registre des mutations ajournées, etc.; ils y joignent leurs croquis. Pendant leurs opérations, les géomètres doivent convoquer individuellement les propriétaires intéressés, pour qu'ils puissent présenter leurs observations et leurs réclamations.

Dans la seconde tournée, ils s'occupent d'appliquer, en ce qui concerne les communes de leur ressort, les résultats de leurs travaux dans les registres communaux; sur les plans déposés dans les communes, ils opèrent les mutations relatives aux parcelles qui ont éprouvé des changements de limites; ils régularisent le plan d'assemblage; ils opèrent les mutations dans la matrice cadastrale, dans la table alphabétique; ils mettent au courant le tableau indicatif supplémentaire (Règlement de 1877, titre III, chapitre I).

Ainsi que nous le montrerons plus loin, le travail effectué dans la première tournée n'est pas définitif : les géomètres ne font que préparer pour le directeur provincial des contributions directes les éléments du travail des mutations.

Les travaux annuels d'expertise sont effectués par les contrôleurs des contributions directes et en partie aussi par les géomètres. Il faut se rendre compte avant tout de l'objet de leurs travaux : on ne fait pas annuellement, en Belgique, une évaluation nouvelle de toutes les propriétés bâties et non bâties. L'article 115 du règlement pose un principe qu'il importe de retenir, c'est que « le classement des propriétés non bâties est immuable et ne peut être changé, si ce n'est ensuite d'une revision générale du cadastre, décrétée par une loi. Le même principe est applicable aux propriétés bâties, sauf les cas de changement aux constructions, de dépréciation résultant de force majeure ou d'erreur matérielle ».

Ainsi le principe de la fixité des opérations cadastrales est appliqué en Belgique. Cependant il y a des faits en quelque sorte permanents qui y donnent lieu à des travaux annuels d'expertise. (Il en est de même en France. Ces faits sont les suivants. En ce qui concerne la propriété non bâtie : il y a lieu à expertise, lorsqu'un terrain non

imposable devient imposable, ou lorsqu'une construction nouvelle est élevée sur un terrain primitivement imposé; dans le premier cas, l'évaluation est faite par comparaison avec les terrains avoisinants de même nature; dans le second, le revenu est fixé d'avance au taux des terres de première classe : on applique donc ici la règle de la loi du 3 frimaire an VII. En ce qui concerne la propriété bâtie : les constructions nouvelles, les agrandissements et améliorations notables, les changements de destination, les démolitions, les détériorations de la construction, — tels sont les faits qui donnent lieu à expertise : les évaluations sont faites par comparaison avec les évaluations des autres propriétés de même nature et de même situation dans la commune. Les contrôleurs sont aidés, pour faire ces travaux, par un indicateur-expert désigné par le bourgmestre; les propriétaires intéressés sont convoqués individuellement; ils signent leur adhésion au procès-verbal d'expertise dressé pour leur propriété; et s'ils ont à faire valoir des observations contradictoires, l'inspecteur spécial ou le contrôleur du cadastre doit être entendu.

2° Travaux de la direction provinciale.

Lorsque les travaux d'art et les expertises sont terminés, les résultats en sont envoyés, par les agents chargés de les effectuer, à la direction provinciale des contributions directes. Le directeur est chargé, ainsi que nous le disions plus haut, de vérifier les travaux des agents du cadastre et de les compléter. Ainsi, au reçu des croquis d'arpentage faits par les géomètres, il inscrit sur les plans supplémentaires les changements de limites qu'ont subis les parcelles, il régularise les plans d'assemblage; il procède au calcul des contenances des parcelles nouvelles, arrête les nouveaux totaux du registre des contenances et revenus des communes, forme le livre-journal des mutations, opère les mutations dans la matrice sommaire, etc. En ce qui concerne les travaux d'expertise, il inscrit sur les registres à ce destinés les constructions nouvelles, les bâtiments qui ont subi des variations de revenu, et toutes les modifications qui ont donné lieu à expertise.

En outre, le directeur examine les procès-verbaux d'expertise; s'il y a des réclamations de la part des intéressés contre le classement ou l'évaluation de leur propriété, il soumet ses propositions à la décision du gouverneur (art. 154 du règl.). Il importe de remarquer qu'aucun recours contentieux [1] n'est ouvert aux parties contre un classement ou une évaluation qu'elles considèrent comme inexacts : c'est à l'administration qu'il appartient de statuer, sans appel. Cependant,

1. Voir, dans le même numéro, l'article de M. Jean Romieu sur *La séparation des pouvoirs administratif et judiciaire en Belgique*, notamment à la page 375.

il sera loisible aux parties de demander décharge ou réduction de leur cote devant la juridiction compétente, lorsque les agents du fisc se présenteront pour réclamer le montant de la contribution.

Pour comprendre l'utilité pratique de ce travail des mutations ainsi centralisé à la direction provinciale, il faut ajouter que le directeur envoie aux receveurs des contributions directes, avant le 31 décembre de chaque année, les résultats arrêtés de ce travail. De même, on fait parvenir aux receveurs de l'enregistrement l'état des mutations, la liste alphabétique des nouveaux propriétaires, et le livre-journal des mutations. C'est ainsi qu'il devient possible d'opérer dans les cotes les réductions ou les augmentations nécessaires, et que les receveurs de l'enregistrement peuvent ou percevoir de nouveaux droits ou, au contraire, réduire les droits anciens.

La conservation du cadastre n'a pas seulement pour utilité de permettre une répartition équitable de la charge de l'impôt. Comme les plans cadastraux sont constamment tenus au courant des changements survenus dans la configuration des parcelles, les particuliers s'y réfèrent très souvent, lorsqu'ils ont intérêt à connaître l'étendue exacte de la parcelle, sa configuration actuelle ou ancienne, son revenu, etc... Dans les ventes, dans les successions, ces renseignements sont précieux. Aussi l'administration des contributions directes est-elle autorisée depuis longtemps à délivrer aux particuliers, sur leur demande, des extraits des matrices et des plans du cadastre, moyennant le payement d'une rétribution; l'État retire annuellement de ce service 50,000 francs en moyenne. Mais il n'est permis de demander ces extraits qu'à la direction provinciale : le règlement de 1877 reproduit (art. 163, § 2) une disposition ancienne, d'après laquelle il est interdit de prendre extrait ou copie des pièces cadastrales déposées dans les communes.

On a vu que le service de la conservation du cadastre est confié en Belgique à des agents spéciaux; ils sont sous l'autorité du directeur général des contributions directes, douanes et accises, — dans chaque province, sous l'autorité du directeur provincial de cette administration, et sous la surveillance d'un inspecteur général et d'inspecteurs provinciaux. Les travaux d'art et les évaluations sont effectués par des géomètres dont le nombre a été porté, en 1872, à 230 pour l'ensemble du royaume, et par des contrôleurs dont le nombre est de 18.

Le total de la dépense affectée par la Belgique à la conservation du cadastre monte à la somme relativement considérable de 670,800 francs (en 1873). Il ne semble pas qu'on veuille en Belgique restreindre cette dépense, car on y regarde avec raison la conservation minu-

tieuse du cadastre comme une mesure indispensable pour arriver à une répartition équitable de l'impôt.

III. — *Des travaux entrepris en Belgique pour arriver à la péréquation de l'impôt.*

Jusqu'ici nous avons exposé les règles fondamentales de l'impôt foncier; nous avons dit quelle en était l'assiette, quel moyen avait été adopté pour connaître le revenu de l'ensemble des propriétés, quelles mesures on avait ordonnées pour suivre sur les plans et dans les registres du cadastre les mutations de propriété. Notre étude ne serait pas complète si nous ne rendions pas compte des importants travaux effectués en Belgique, de 1860 à 1867, pour arriver à la péréquation de l'impôt; cette partie de l'étude de l'impôt foncier a une importance d'autant plus grande que les travaux belges sont comme un exemple vivant, comme un modèle des travaux qu'on pourrait exécuter en France. Nous allons donc maintenant aborder l'étude de ces travaux. Mais auparavant il nous semble utile de rappeler l'état de la question de péréquation en France, afin qu'on puisse comparer la situation des deux pays à ce point de vue.

Les opérations cadastrales telles qu'elles ont été ordonnées par la loi du 15 septembre 1807 ont présenté, dans leur exécution en France, beaucoup d'imperfection : on avait espéré que le cadastre déterminerait exactement le revenu de chaque parcelle, qu'on pourrait ainsi connaître le rapport du revenu foncier à l'impôt, qui pourrait alors être transformé en un impôt de quotité. Il n'en fut rien. Les commissions de propriétaires chargées de l'évaluation des revenus fonciers fixèrent le revenu cadastral fort au-dessous du revenu réel; et naturellement la mesure de l'atténuation varia de commune à commune. Si l'on avait pris pour base unique de la répartition des contingents entre les départements, les arrondissements et les communes, les résultats additionnés des évaluations cadastrales, il en serait résulté fatalement une grande inégalité dans la répartition de la charge de l'impôt à tous les degrés.

Aussi la loi du 15 mai 1818, en ordonnant une nouvelle répartition de l'impôt foncier entre les départements, prescrivit-elle de prendre pour base de répartition non seulement les résultats du cadastre, mais encore et surtout les baux et actes de vente constatés par l'administration de l'enregistrement et des domaines.

Ce long travail de revision démontra que la première répartition entre les départements avait abouti à demander aux contribuables

de chaque département un impôt variant entre le 1/6 et le 1/17 de leur revenu foncier.

Pour rétablir l'égalité, deux moyens se présentaient : ou ramener, d'après les sources nouvelles d'information, tous les départements à une proportion uniforme, ou agir par voie de dégrèvement; c'est ce dernier moyen qui fut adopté : 52 départements qui, d'après les nouvelles évaluations, payaient plus du dixième de leur revenu foncier, furent dégrevés d'une somme totale de 13 millions 1/2. Cette mesure fut consacrée par la loi du 31 juillet 1821. Pour faire le nouveau travail de répartition des contingents entre les arrondissements et entre les communes, des commissions spéciales furent organisées dans chaque département pour ramener les contingents à la proportion indiquée, soit le dixième du revenu environ.

La répartition faite en vertu de la loi de 1821 n'a jamais été changée. Ce n'est pas à dire que les contingents soient immuables. Ils sont augmentés annuellement en raison de faits pour ainsi dire permanents, réguliers, tels que ceux-ci : des terrains, de non imposables, deviennent imposables, par exemple des terrains faisant partie du domaine public sont cédés à des particuliers; des constructions nouvelles sont élevées : la loi du 17 août 1835 a ordonné que les contingents seraient augmentés annuellement à raison des constructions nouvelles. Au contraire les contingents sont diminués annuellement à raison de certains faits : des constructions sont démolies, des terrains deviennent non imposables. Ainsi chaque contingent pris à part a pu varier depuis 1821 : mais aucun travail de péréquation n'a été fait depuis cette époque. Quant aux évaluations cadastrales, qui servent à la répartition du contingent de la commune entre les contribuables, elles n'ont pas été modifiées davantage, du moins en règle générale. Il en résulte une nouvelle source d'inégalités. Dans une commune, tel champ dont le revenu a été évalué à 100 francs à l'origine, a pu devenir une vigne dont le revenu actuel est de 1,000 francs; en fait, son revenu matriciel est toujours évalué à 100 francs, et l'impôt est toujours perçu sur cette somme. Il est vrai que la loi du 3 frimaire an VII avait donné aux communes la faculté de procéder tous les dix ans à la revision du revenu des propriétés; mais en fait, bien peu de communes ont usé de leur droit, et cependant il est certain que la part d'impôt demandée à chaque contribuable peut être très inférieure ou très supérieure à celle qu'on devrait lui demander, surtout si l'on considère l'accroissement d'impôt provenant des centimes additionnels.

Parlons maintenant des travaux effectués en Belgique dans le but d'arriver à la péréquation de l'impôt.

L'exposé des motifs du projet de loi déposé à la Chambre des représentants le 24 mai 1867 par M. Frère-Orban, alors ministre des finances, nous montre comment le contingent de l'impôt foncier a été réparti à diverses époques en Belgique entre les provinces et les communes.

« La première répartition par égalité proportionnelle (c'est-à-dire proportionnellement aux résultats additionnés des évaluations cadastrales) a été faite en Belgique après l'achèvement du cadastre dans sept provinces, et le contingent de l'impôt foncier a été fixé pour ces provinces, en 1835, à la somme de 14,079,522 francs d'après une quotité de 0 fr. 09 $\frac{871,332}{1,000,000}$ du revenu total arrêté à 142,630,421 francs. La péréquation ne pouvait être complétée que lorsque les opérations cadastrales auraient été terminées dans le Limbourg et le Luxembourg.

« Ce fait s'étant réalisé en 1844, les Chambres ont adopté une nouvelle répartition de l'impôt d'après le revenu cadastral arrêté au 31 décembre 1843 dans les neuf provinces. On a tenu compte à cette époque, dans la répartition du contingent, de l'accroissement du revenu constaté depuis 1835 dans les sept provinces cadastrées; l'allivrement cadastral du royaume s'élevant alors à 157,091,265 francs, il a paru équitable, pour maintenir le principe de la répartition par égalité proportionnelle inscrite dans la loi du 3 frimaire an VII, de fixer le contingent à raison de la même quotité qu'en 1835 ou de 0 fr. 09 $\frac{871.332}{1,000,000}$ de ce revenu, et la somme à répartir entre toutes les provinces a été portée en chiffres ronds à 15,500,000 francs. »

Cette répartition a été maintenue d'année en année par les budgets successifs, et même une loi du 9 mars 1848 l'a rendue définitive; mais la loi du 31 décembre 1853 a dérogé au principe posé en 1848, en établissant encore une nouvelle répartition eu égard à l'accroissement de la matière imposable survenu depuis 1843 jusqu'en 1852 par suite des nouvelles constructions; le nouveau contingent a été fixé à 15,944,527 francs : il devait rester le même pendant quinze ans.

On a vu, par l'énumération de ces lois, que le législateur belge avait jugé équitable de faire servir les accroissements de la matière imposable à une augmentation de l'impôt foncier : mais ces lois n'avaient été votées qu'à des intervalles éloignés et en quelque sorte pour combler des lacunes qui se reproduisaient toujours.

On avait constaté que la dernière répartition du contingent de l'impôt, adoptée en 1853, n'était plus en rapport avec le revenu réel, qu'elle s'altérait de jour en jour, non seulement parce que les revenus des diverses natures de culture progressaient dans des proportions

inégales, mais encore par ce fait que le produit de l'imposition des constructions nouvelles (frappées, comme on le sait, à l'expiration d'un terme d'exemption) ne modifiait pas les contingents de chaque province; on ne tenait pas compte dans ces contingents de l'augmentation de revenu résultant des constructions nouvelles; on diminuait par le fait les cotes foncières de chaque province; ces cotes se trouvaient plus ou moins allégées selon que les constructions y étaient plus ou moins nombreuse et plus ou moins importantes : elles profitaient en somme de faits qui leur étaient étrangers, et il en résultait une inégalité frappante dans la charge de l'impôt : en France, la loi du 17 août 1835 avait fait disparaître cette cause d'inégalité.

Ainsi une double réforme s'imposait : faire à nouveau toutes les évaluations cadastrales de manière que le revenu cadastral correspondît exactement au revenu réel; en second lieu, faire disparaître les causes d'inégalité résultant des constructions nouvelles.

En présence de cette situation, une loi du 10 décembre 1860 prescrivit de procéder à la revision des évaluations cadastrales, ou plus exactement de rechercher dans quelle proportion le revenu net moyen des propriétés foncières, pendant la période décennale de 1849 à 1858, différait des évaluations cadastrales faites à l'origine : les différences devaient être constatées par la ventilation des baux à ferme et à loyer, et par celle des actes de vente de bois et d'herbages consentis pendant cette période.

En vertu de l'article 3 de la loi du 10 décembre 1860, deux opérations distinctes devaient être faites : 1° dans les communes rurales et dans le territoire des villes pouvant être livré à la culture, procéder à la ventilation des actes se rapportant à l'ensemble des propriétés bâties et non bâties; 2° dans les villes et dans les communes-faubourgs, faire une expertise parcellaire des propriétés bâties.

Les travaux ont été immédiatement entrepris, en vertu d'une instruction ministérielle du 5 décembre 1860. L'exposé des motifs de la loi de 1867 nous dit que les prescriptions de la loi de 1860 ont été exactement suivies en ce qui concerne les recherches, pour les communes rurales et pour le territoire des villes pouvant être livré à la culture, du rapport moyen du revenu cadastral au revenu réel; les résultats de la ventilation des baux et actes de vente constatés dans les diverses communes composant un canton ont été groupés dans des tableaux cantonaux contenant les propositions motivées de l'inspecteur du cadastre et du directeur des contributions, sur la proportion qu'il convenait d'appliquer aux propriétés foncières de toutes les communes de ce canton.

De plus, lorsque dans une commune les baux se sont trouvés en

nombre suffisant pour établir le revenu moyen des propriétés foncières dans la localité, les résultats de la ventilation des baux ont été groupés dans un tableau spécial à la commune : plusieurs communes ont été ainsi l'objet d'un groupement distinct.

En ce qui concerne la propriété bâtie, on a été plus loin que la loi de 1860 ne l'avait prescrit : l'expertise parcellaire, restreinte par elle aux villes et aux communes-faubourgs, a été étendue à toutes les communes indistinctement. On a jugé cette modification au programme primitif indispensable à un double point de vue : la contribution personnelle devait être l'objet de modifications; ces modifications ne pouvaient être effectuées que si la revision du revenu de toutes les propriétés bâties était faite; de plus, on avait constaté que le revenu des propriétés bâties avait progressé dans une proportion différente de celui des propriétés non bâties; il paraissait équitable de ne pas appliquer le même taux de rehaussement aux deux sortes de biens. D'ailleurs, la modification a été approuvée par la législature, qui a accordé les crédits nécessaires, et la mesure était facilitée par cette circonstance que les propriétés bâties figurent sur les matrices belges dans des colonnes distinctes. (En France cette distinction a été opérée depuis 1882.)

En résumé, l'opération a constitué une péréquation parcellaire entre les propriétés bâties de tout le royaume, et seulement une péréquation des contingents entre les cantons ou les communes, selon les cas, pour les propriétés non bâties. Ce serait donc une erreur de croire qu'il a été fait en Belgique, à cette époque, une revision totale du revenu cadastral.

A l'appui de ces observations, nous croyons utile de donner ici quelques renseignements précis sur l'étendue du travail de revision des baux et actes de vente; nous distinguerons, dans ces données de statistique, la propriété non bâtie et la propriété bâtie :

1° Propriété non bâtie.

La ventilation des baux à ferme ou à loyer a porté sur 151,856 actes, représentant le prix moyen de location des propriétés non bâties pendant la période décennale de 1849 à 1858; ces actes comprennent 529,432 hectares ou le quart de la contenance cultivée du pays, estimée à 1,967,046 hectares.

On a constaté que, eu égard aux évaluations primitives (celles de 1812 à 1826), le prix net du fermage avait augmenté de 69 1/2 p. 0/0.

La loi de 1860 avait prescrit de comprendre dans la ventilation les baux à ferme et à loyer de toutes les propriétés pouvant être données en location; par conséquent, les propriétés bâties et les usines louées pendant la période décennale sont entrées dans les éléments qui ont

servi à déterminer l'augmentation moyenne du revenu; il est assez intéressant de remarquer que ces derniers éléments n'ont que très peu modifié les résultats; en effet la ventilation des baux des propriétés bâties et usines n'a généralement augmenté les résultats de la ventilation des propriétés non bâties que de 1/2 à 3 p. 0/0; dans trois provinces, elle les a diminuées de 1/2 à 1 1/2 p. 0/0.

Pour les bois qui ont été l'objet d'expertises spéciales, la ventilation des actes de vente a porté seulement sur 19,238 hectares, alors que le cadastre primitif renseigne une contenance totale de 541,447 hectares : l'expertise a donc porté sur une surface égale au 1/30 de la surface totale; on a remarqué que le produit net moyen des ventes avait augmenté de 57 1/2 p. 0/0.

Quant aux herbages, il a été ventilé 18,673 actes de vente, comprenant 15,150 hectares, soit le 1/15 de la surface totale des herbages du royaume ; on a constaté que le produit net des ventes avait augmenté de 103 p. 0/0 eu égard au produit ancien.

2° Propriété bâtie.

On sait que l'expertise a porté sur toutes les propriétés bâties, dans toutes les communes, alors que la loi ne prescrivait l'expertise parcellaire que dans les villes et dans les communes-faubourgs; il a été ventilé 53,911 baux, se rapportant à 50,274 maisons ou usines comprenant soit un jardin, soit une étendue de terrain inférieure à 50 ares; l'ensemble des prix nets de location portés dans ces actes a été de 13,287,229 fr. 50 c., ce qui représentait une augmentation de 67 1/2 p. 0/0 sur les prix anciens. Ainsi l'augmentation était très voisine de celle des propriétés non bâties (69 1/2 p. 0/0).

La loi de 1860 n'avait pas seulement ordonné que l'expertise serait faite par les agents des contributions directes, spécialement par les agents du cadastre; elle avait prescrit que les résultats du travail seraient soumis à l'examen de commissions instituées par province, et composées d'un délégué de chaque canton et de chacune des villes ou communes ayant donné lieu à une revision isolée (les délégués de chaque canton nommés par les bourgmestres de toutes les communes du canton, les autres délégués nommés par les conseils municipaux); la commission devait être présidée par le gouverneur; les propositions et réclamations devaient être soumises à la députation permanente du conseil provincial, puis transmises par le gouverneur au ministre des finances.

Les prescriptions de la loi ont été exactement suivies ; ces commissions se sont réunies et voici les principales observations ou réclamations qu'elles ont présentées sur le travail de revision qui leur était soumis :

— La commission de la province d'Anvers a émis le vœu que les résultats de la ventilation des baux soient appliqués par communes au lieu de l'être seulement par canton. On n'a pu admettre cette réclamation parce que, dans aucune commune de cette province, les baux ne se trouvaient en nombre suffisant pour établir le revenu moyen des propriétés foncières.

— La commission de la Flandre orientale a émis le vœu qu'il soit procédé à l'évaluation parcellaire des propriétés non bâties à l'effet de faire disparaître les inégalités existant entre les parcelles qui n'avaient pas toutes augmenté de valeur dans la même proportion. Le ministre des finances a fait valoir, pour repousser ce vœu, les raisons qu'il avait déjà fait valoir devant la Chambre des représentants en 1859, à savoir le temps considérable qu'exigerait cette opération, le surcroît de dépense et aussi cette considération que, une fois l'opération faite, on aurait à constater de nouvelles variations dans le revenu et qu'ainsi le travail, à peine achevé, devrait être recommencé.

— Le même vœu a été émis par la province de Namur.

— D'autres commissions, celles du Brabant, de la Flandre occidentale, du Hainaut, de Liège, du Limbourg, du Luxembourg, ont proposé de réduire les résultats de la ventilation des baux des propriétés bâties et non bâties; elles se fondaient généralement sur ce que la valeur locative n'avait pas atteint en fait le chiffre indiqué par la ventilation. Ces propositions ont été généralement repoussées par le ministre des finances, qui invoqua les résultats équitables des travaux effectués par les agents du cadastre, et aussi le motif suivant : « Ces demandes, dit-il dans l'exposé des motifs de la loi de 1867, n'ont d'autre raison d'être que l'appréhension de voir le montant actuel de l'impôt foncier augmenté proportionnellement au revenu : la proposition qui fait l'objet du projet de loi soumis à votre examen, messieurs, prouve à l'évidence que cette crainte est dénuée de fondement. »

En effet, le projet de loi adopté par les Chambres portait, dans son article 1er : « Le montant de la contribution foncière au profit de l'État est fixé, pour 1868, à la somme de 18,909,283 fr. 66 c. » Or, ce chiffre était, en 1867, à peu de chose près, le chiffre du contingent appliqué depuis 1833 (principal et centimes additionnels compris).

Comment se fait-il que le gouvernement n'ait pas proposé d'augmenter le contingent en proportion des accroissements survenus dans le revenu? C'est qu'il avait promis aux chambres, en 1859, que le travail de revision cadastrale n'amènerait pas une augmentation du contingent.

Cependant, même en prenant pour base les anciennes évaluations (celles de 1833), on aurait pu légitimement l'augmenter. En effet, ce

revenu cadastral de 1853, augmenté de la somme de 6,418,258 francs provenant des constructions nouvelles, s'élevait, au 31 décembre 1865, à la somme de 168,012,740 francs.

En appliquant à ce revenu la part d'impôt successivement demandée aux contribuables en 1835, 1845 et 1853 (0 fr. 09 871332 par franc de revenu), on aurait eu ainsi un contingent de 16,585,098 francs, et en y ajoutant les centimes additionnels en cours de perception, soit 3,059,951 francs, le montant de la contribution foncière perçue au profit de l'État aurait pû être de 19,645,049 francs, soit 758,757 francs de plus que le contingent qui était encore appliqué en 1867. (Ce contingent était de 18,886,292 francs.)

Les évaluations ordonnées en 1860 ont été, on le sait, de beaucoup supérieures aux précédentes. D'après l'ensemble des travaux effectués de 1860 à 1865, le nouveau revenu cadastral fut arrêté à 282,228,114 fr. 30. L'ancien revenu cadastral étant de 168,012,739 fr. 80, il en est résulté une augmentation de 114,215,734 fr. 60 c. (soit de 68 p. 0/0 de l'ancien revenu).

Ce chiffre de 282,228,114 fr. 40 c., représentant le revenu total de la propriété foncière au 31 décembre 1865, servit de base à la répartition, entre les provinces, les communes et les propriétaires, du nouveau contingent de l'impôt foncier. L'impôt foncier produisant à la même époque, en principal et centimes additionnels, 18,886,292 francs, pour obtenir la même somme, il fallait appliquer au nouveau revenu imposable la proportion approximative de 6.6919 p. 0/0. Afin de simplifier les écritures, le ministre des finances proposa et la Chambre vota qu'on fixerait désormais la proportion à 6.70 p. 0/0 par franc : par suite, le contingent se trouva porté à 18,909,283 fr. 66 c. L'adoption de ce contingent entraîna la suppression des centimes additionnels.

Ajoutons qu'une loi du 5 juillet 1871 a porté de 6.70 p. 0/0 du revenu foncier cadastral à 7 p. 0/0 de ce même revenu, la part d'impôt demandée à chaque contribuable.

La loi du 7 juin 1867 contient cette disposition nouvelle qui est de la plus grande importance (art. 2) : « Le contingent de chaque commune et celui de chaque province seront augmentés ou diminués annuellement dans la proportion indiquée à l'article 1er (c'est-à-dire dans la proportion de 7 p. 0/0 du revenu cadastral, depuis la loi de 1871), à raison des accroissements ou des diminutions de revenu imposable qui y seront constatés par les opérations de la conservation du cadastre ». On a fait ainsi cesser les injustices de la législation antérieure, qui résultaient de ce que les augmentations provenant des constructions nouvelles ou des reconstructions, et les diminutions

Résultats des nouvelles évaluations.

PROVINCES.	REVENU DES PROPRIÉTÉS NON BATIES	AUGMENTATION RÉSULTANT DE LA REVISION.		REVENU NOUVEAU DES PROPRIÉTÉS			IMPÔT FONCIER PERÇU AU PROFIT DE L'ÉTAT		DIFFÉRENCES.	
		PROPORTION.	SOMMES.	NON BATIES.	BATIES (d'après l'expertise parcellaire.)	TOTAL.	ANCIEN CHIFFRE.	CHIFFRE NOUVEAU.	EN PLUS.	EN MOINS.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	fr. c.	p. 0/0	fr. c	fr. c.	francs.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
Anvers............	7,458,844 07	60 ³/₄	4,529,867 41	11,988,711 48	12,480,976	24,469,687 48	1,628,813 06	1,639,469 06	10,656 00	»
Brabant...........	17,850,866 70	77 ¹/₄	13,783,551 81	31,634,418 51	24.497,848	56,132,266 51	3,521,402 44	3,760,861 86	239,459 42	»
Flandre occidentale.	17,841,442 91	42	7,483,218 81	25,324,661 72	9,189,667	34,514,328 72	2,825,842 70	2,312,460 02	»	513,382 68
Flandre orientale...	18,396,960 49	51 ¹/₂	9,499,300 66	27,896,261 15	12,566,953	40,463,214 15	3,159,910 79	2,711,035 35	»	448,875 44
Hainaut...........	20,296,699 67	86 ¹/₂	17,537,650 13	37,834,349 80	15,202,845	53,037,194 80	3,208,658 86	3,553,492 05	344,833 19	»
Liège..............	10,426,004 50	91	9,498,095 92	19,924,100 42	11,686,396	31,610,496 42	1,871,688 86	2,117,903 26	246,214 40	»
Limbourg..........	5,793,500 12	82	4,744,837 87	10,538,337 99	2,003,414	12,541,751 99	820,461 69	840,297 38	19,835 69	»
Luxembourg.......	4,690,388 24	60	2,810,294 38	7,500,682 62	1,613,731	9,144,413 62	664,691 65	612,675 71	»	52,015 94
Namur............	7,944,312 90	100	7,940,203 81	15,884,516 71	4,430,241	20,314,760 71	1,184,822 18	1,361,088 97	176,266 79	»
TOTAUX ET MOYENNE.	110,699,019 60	70 ¹/₂	77,827,020 80	188,526,040 40	93,702,074	232,228,114 40	18,886,292 23	18,909,283 66	1,037,265 49	1,014,274 06
									En plus : 22,991 fr. 43 c.	

de revenu résultant des démolitions et des détériorations ne modifiaient pas les contingents. En fait, les contingents s'accroissent annuellement.

Un tableau annexé au projet de loi adopté en 1867 (Documents parlementaires de la Chambre des représentants, séance du 28 novembre 1866) nous donne exactement le chiffre du revenu ancien et du revenu nouveau de chaque province, le chiffre de son contingent ancien et de son contingent nouveau, enfin la différence entre ces deux contingents; nous avons cru utile, afin de donner à nos explications toute la précision désirable, de reproduire ce document officiel (voir page 445), qui donne une vue d'ensemble sur les résultats des travaux de revision effectués et sur les modifications apportées dans chacun des contingents provinciaux.

On verra, par l'examen de ces chiffres, que les contingents de chaque province ont été remaniés en vue d'une répartition plus équitable de la charge de l'impôt, mais que l'augmentation du contingent total est minime, puisqu'elle n'a été que de 22,991 fr. 43 c.

La dépense de l'opération de revision cadastrale prescrite par la loi de 1860, primitivement évaluée à 545,000 francs, a, de fait, monté à 1,729,998 fr. 48 c., ainsi qu'il résulte d'un décompte soumis à la chambre des représentants à la date du 20 décembre 1867.

La superficie totale de la Belgique est de 2,945,516 hectares 30 ares 91 centiares : elle a donc un territoire environ 18 fois moins étendu que celui de la France (l'étendue de la France est d'environ 52,755,700 hectares). Ainsi, une opération semblable à celle qui a été exécutée en Belgique coûterait en France environ 30 millions. Il faudrait y ajouter une somme suffisante pour créer tout un personnel spécialement affecté à la conservation du cadastre, pour refaire nos plans parcellaires et augmenter le nombre trop restreint de nos registres cadastraux.

De notre long exposé des travaux de péréquation exécutés en Belgique de 1860 à 1867, que ressort-il? Quelle a été l'importance de ces travaux et quelles en ont été les conséquences?

1° Le travail de péréquation des contingents a consisté dans une revision du cadastre. Mais les opérations n'ont pas porté sur toutes les parcelles : la propriété bâtie seule a fait l'objet d'expertises parcellaires. On s'est plaint en Belgique de ce que l'expertise parcellaire n'ait pas compris la propriété non bâtie. Nous savons déjà les raisons pour lesquelles le gouvernement a reculé devant cette revision intégrale : le surcroît de dépense et de temps qu'elle aurait occasionné, et aussi l'inutilité de faire une opération qui, à peine terminée, devrait être recommencée. Ce qu'on a cherché, a dit le gouvernement, ç'a été

de faire disparaître l'inégalité qui existait entre les contingents des provinces et des communes. Ce but a été à peu près atteint; le gouvernement a considéré que le travail avait été bien fait, et que son œuvre était utile.

Il serait à souhaiter, toutefois, que la Belgique fît aujourd'hui la revision intégrale du revenu des propriétés non bâties, maintenant surtout que ses registres cadastraux sont tenus avec un si grand soin : il ne suffit pas, en effet, lorsqu'on veut rétablir la proportionnalité de l'impôt, de faire une revision partielle, et d'en faire une seule dans une période de quarante ans. La meilleure manière de procéder, en ce qui concerne la propriété non bâtie, serait de faire des revisions périodiques, distancées chacune de dix ans, de telle sorte que les contingents de l'impôt seraient périodiquement mis au courant des variations du revenu, et que, d'autre part, les propriétaires fonciers ne seraient pas soumis à des augmentations d'impôt trop fréquentes. Il n'y a rien à modifier dans la législation belge, en ce qui concerne la propriété bâtie : nous avons vu, en effet, que non seulement on frappe les constructions nouvelles, après un terme d'exemption, mais qu'on augmente les cotes des constructions anciennes proportionnellement aux accroissements, améliorations, changements de destination dont ces constructions sont l'objet; que, d'autre part, on tient compte des démolitions. Ces mesures équivalent à des revisions périodiques; elles leur sont même préférables.

2° L'impôt foncier semble être devenu, par suite des dispositions de la loi du 7 juin 1867, un impôt de quotité : mais ce n'est là qu'une apparence ; il n'est pas devenu un impôt semblable à l'impôt français des patentes. Voici exactement quels sont ses caractères :

Les Chambres fixent annuellement le contingent de l'impôt, en distinguant le contingent de la propriété bâtie de celui de la propriété non bâtie; elles répartissent ces contingents, ainsi divisés, entre les provinces — la répartition adoptée est toujours celle de 1867; les conseils provinciaux répartissent leurs contingents entre les communes de chaque province; enfin les conseils communaux répartissent la leur entre les contribuables de la commune. Cependant, la loi de 1867 ajoute que les contingents seront répartis à raison de 6.70, aujourd'hui 7 p. 0/0, du revenu imposable : quel est le but de cette disposition? Le seul but qu'on ait recherché, en édictant cette disposition législative, a été de faire profiter le Trésor du produit de l'impôt afférent aux constructions nouvelles, et de l'augmentation provenant des accroissements de revenu des constructions existantes. On sait déjà de quels accroissements il est question : ce sont les reconstructions, améliorations et changements de destination amenant une augmentation nota-

ble du revenu. Il est bien vrai de dire qu'à l'égard des constructions nouvelles et de celles qui sont l'objet des travaux dont il s'agit, l'impôt auquel elles sont primitivement assujetties peut être considéré comme impôt de quotité, puisqu'il est ici un prélèvement déterminé à l'avance, sur le revenu de ces propriétés. Mais supposons que le revenu réel de ces mêmes propriétés, par suite de la baisse des loyers, tombe au-dessous du revenu cadastral qui lui a été primitivement assigné, elles n'en seront pas moins assujetties à la contribution qui leur a été imposée au début, et alors elles tomberont sous l'application du principe qui domine la matière, c'est que l'impôt frappe un revenu *cadastral fixe* et qui ne saurait être modifié qu'ensuite d'une nouvelle revision cadastrale : ceci est la règle à laquelle tous les biens frappés de l'impôt foncier sont soumis, et la disposition qui concerne les constructions nouvelles et les reconstructions, n'est que l'exception. Ainsi, l'impôt foncier belge est bien un impôt de répartition ; il est comparable à certains égards à l'impôt des portes et fenêtres français.

Nous avons parlé, au début de cette étude, du projet présenté par M. Léon Say en 1876; il nous semble utile, en terminant ce chapitre, de comparer les projets de réformes qu'il contient avec celles qui ont été effectuées en Belgique, et que nous venons d étudier.

Nous avons dit que le projet Léon Say contient deux parties : dans la première, il prescrit une revision des opérations cadastrales dans toutes les communes où le conseil général aura jugé cette revision nécessaire. Dans la seconde partie, le projet de loi divise l'impôt foncier en deux : d'une part, l'impôt sur la propriété bâtie, abstraction faite du sol sur lequel les bâtiments sont construits; de l'autre, l'impôt sur la propriété non bâtie, celle-ci restant soumise à la législation ancienne, mais la propriété bâtie devenant l'objet de règles nouvelles. Dans son exposé des motifs, M. Léon Say, alors ministre des finances, expose que, dans l'état actuel des choses, les propriétés bâties, dont la valeur s'est accrue plus rapidement que celle des propriétés non bâties, se trouvent actuellement ménagées dans la répartition de la contribution foncière. Pour ramener la contribution foncière des propriétés bâties au niveau de celle des propriétés non bâties, le moyen le plus sûr serait de procéder à l'évaluation directe de toutes les propriétés bâties imposables ; mais une semblable opération concernerait 8,500,000 immeubles, et un recensement général est toujours difficile en France. M. Léon Say propose le moyen suivant : il faut calculer l'augmentation du contingent foncier afférent aux maisons et usines nouvellement construites ou reconstruites, non plus comme le prescrit la loi du 17 août 1835, c'est-à-dire d'après la contribution qu'elles doivent supporter comparativement aux autres propriétés bâties dans

la commune, mais d'après une quotité déterminée de leur valeur locative réelle, 5 p. 0/0 par exemple. Puis le contingent ainsi modifié sera réparti entre toutes les constructions anciennes et nouvelles de la commune, proportionnellement à leur revenu cadastral. Les destructions et démolitions de bâtiments continueraient à motiver une réduction du contingent.

Dans ce système, l'influence des constructions nouvelles et des démolitions tendrait constamment à rapprocher les contingents (en principal) des communes, du taux uniforme de 5 p. 0/0 : or comme ces contingents sont le plus souvent aujourd'hui très inférieurs à ce taux, il en résulterait à la fois une augmentation progressive des ressources du Trésor, pouvant être évaluée à 400,000 francs par an, et une égalisation continue de l'impôt. Tels sont, à peu de chose près, les termes de l'exposé des motifs du projet de M. Léon Say.

En résumé ce projet tend à ceci : 1° refaire les évaluations cadastrales là où on le jugera nécessaire; 2° arriver à la péréquation des contingents de l'impôt foncier sur la propriété bâtie : et pour atteindre ce but, séparer l'impôt de la propriété non bâtie de celui qui frappe la propriété bâtie [1]; évaluer à leur valeur réelle toutes les constructions nouvelles et reconstructions, et appliquer à ces propriétés une quote-part d'impôt déterminée, 5 p. 0/0 par exemple de leur valeur réelle. C'est un moyen lent, mais sûr, d'arriver à la péréquation de l'impôt sur la propriété bâtie.

Nous avons tenu à exposer les réformes proposées par M. Léon Say, parce qu'elles sont à peu de chose près celles que la Belgique a appliquées avec succès depuis 1867 : en effet, le gouvernement belge a fait une revision partielle du revenu de la propriété non bâtie; en outre il a fait une revision intégrale du revenu de la propriété bâtie; à la suite de ces opérations de revision, le législateur a décidé que les contingents de l'impôt foncier s'augmenteraient annuellement en raison des constructions nouvelles qui, au bout d'un certain terme d'exemption, seront frappées d'un impôt de 7 p. 0/0 de leur revenu réel.

Il y a donc beaucoup d'analogie entre les mesures proposées par M. Léon Say et celles qui ont été exécutées en Belgique. Il est à souhaiter que nos législateurs s'inspirent de l'exemple de ce pays qui a tant de points communs avec le nôtre, et où l'on a pu, sans mécontenter les populations, effectuer les réformes dont nous venons de constater la modération et l'utilité.

1. On a déjà dit que cette partie du programme de M. Léon Say a été adoptée par le Parlement. Depuis 1882, le contingent de l'impôt foncier pour les propriétés bâties est distinct du contingent imposé aux propriétés non bâties

IV. — *Des exemptions d'impôt.*

Nous devons consacrer quelques lignes aux exemptions d'impôt, qui existent en Belgique comme chez nous, et y sont motivées par les mêmes causes.

Il en faut distinguer deux sortes : 1° les exemptions totales et perpétuelles; 2° les exemptions temporaires.

1° Exemptions totales et perpétuelles. En premier lieu, ne supportent pas l'impôt : les rues, routes, places publiques, chemins de fer [1], etc... En outre, ne sont pas imposables les propriétés bâties appartenant à l'État et réunissant les deux caractères suivants : improductivité, et affectation à un service public ou d'utilité générale. Ainsi, sont exemptés : les palais, châteaux royaux, les palais du sénat et de la chambre des représentants, les églises, les hôtels du gouvernement, les hospices, les prisons, les fortifications, les magasins, les casernes, enfin tous les bâtiments improductifs dont la destination est d'intérêt public, sauf le cas où ils appartiennent à des particuliers. Le domaine forestier, bien qu'étant productif, jouit aussi de l'exemption.

2° Exemptions temporaires. La loi du 3 frimaire an VII (art. 111 et suivants) prescrivait dans l'intérêt de l'agriculture de nombreuses exemptions; le législateur belge les a respectées; pour ne citer que des exemples, la cote des marais desséchés ne peut être augmentée pendant les vingt-cinq premières années après le dessèchement; les terres en friche depuis dix ans, qui sont plantées ou semées en bois, ne peuvent être augmentées pendant les trente premières années du semis ou de la plantation; le revenu imposable des terrains déjà en valeur, qui sont plantés en vignes, mûriers ou autres arbres fruitiers, ne peut être évalué, pendant les quinze premières années de la plantation, qu'au taux des terres d'égale valeur non plantées, etc.

Quant aux propriétés bâties, on sait que la loi du 3 frimaire an VII (art. 88) avait créé pour les constructions nouvelles une exemption temporaire de deux ans : ces constructions n'étaient frappées que le 1er janvier de la troisième année depuis leur achèvement.

1. Nous faisons remarquer que l'exemption atteint les chemins de fer, soit ceux de l'État, soit ceux qui sont concédés pour un service d'utilité publique (règlement du cadastre de 1877, art. 116 et 117), et aussi les canaux, les rivières canalisées, les chemins de halage, les maisons des éclusiers et tout ce qui dépend de l'exploitation, depuis la loi du 24 décembre 1879.

A deux reprises différentes, cette disposition a été modifiée. En premier lieu, une loi du 28 mars 1828 a porté l'exemption d'impôt à huit ans, pour les constructions élevées sur les terrains où depuis au moins trois ans il n'existait aucun bâtiment, ainsi que pour les bâtiments construits en place d'autres entièrement détruits par un fléau quelconque; à cinq ans pour les bâtiments construits à la place d'autres entièrement démolis dans les trois ans qui précèdent la construction; à trois ans pour les bâtiments partiellement renouvelés ou agrandis au moyen de nouvelles constructions. Le gouvernement avait demandé à la chambre une modification aussi considérable à la loi de l'an VII, parce qu'il voulait favoriser les constructions de maisons.

Mais depuis, ces exemptions ont cessé d'avoir leur raison d'être : l'exposé des motifs de la loi du 5 juillet 1871, qui a réglementé à nouveau les exemptions d'impôt, dit qu'en 1871 des constructions luxueuses s'élevaient partout, à la campagne comme en ville, « indice heureux de l'accroissement de la richesse publique et de l'affluence des capitaux vers les entreprises de travaux de construction », qu'au surplus, le bénéfice de la loi de 1828 devenait illusoire : depuis plusieurs années, le gouvernement autorisait les communes à frapper les constructions affranchies de la contribution, d'une taxe communale égale au montant de l'impôt dont la loi les exemptait, parfois même supérieure. La loi du 7 juin 1867 ayant fait profiter le Trésor du produit des constructions nouvelles, il importait que les exemptions prolongées de la loi de 1828 disparussent. Aussi le projet de loi proposait-il que les nouvelles constructions fussent frappées de l'impôt à partir du *1er janvier de la seconde année qui suit celle de l'occupation de la construction :* cette disposition a été adoptée par les chambres. Ainsi la loi du 3 frimaire an VII, art. 88, est modifiée de deux manières : le point de départ de l'exemption n'est pas le même; en effet la loi du 3 frimaire la faisait partir de l'achèvement de la construction; et de plus l'exemption elle-même est réduite à un an et une portion d'année, au lieu de durer deux années pleines.

Telles sont les dispositions de l'article 3 de la loi du 5 juillet 1871; il est ajouté dans la loi que la même règle est applicable aux maisons et bâtiments partiellement renouvelés ou agrandis au moyen des nouvelles constructions, et que le sol sur lequel les constructions sont élevées continue d'être imposé comme propriété non bâtie. L'article 6 de la même loi maintient cependant les exemptions de huit, cinq et trois ans au profit des habitations construites par les sociétés anonymes dont l'objet exclusif est la construction, l'achat, la vente ou la location d'habitations destinées aux classes ouvrières.

Ajoutons en terminant que cette même loi de 1871 contient une disposition relative aux propriétaires de constructions nouvelles, qui est de la plus grande importance; elle oblige ces propriétaires, sous peine d'une amende de vingt-cinq francs, à déclarer au receveur des contributions de la localité la date de l'occupation des maisons et de la mise en usage des autres bâtiments nouvellement construits, reconstruits ou agrandis, au plus tard dans les trente jours de cette date.

V. — *Mode de perception de l'impôt.*

Les règles de perception de l'impôt foncier en Belgique sont communes à tous les impôts directs. Ces règles, éparses dans une foule de lois fiscales, ont été résumées dans le règlement ministériel du 1er décembre 1851 et l'arrêté royal du 30 novembre 1871.

L'impôt ne peut être perçu qu'en vertu d'un titre légalement établi, qui consiste dans le rôle dressé par le receveur et rendu exécutoire par le directeur provincial (loi du 5 juillet 1871, art. 5). La confection des rôles est confiée aux receveurs des contributions directes : elle consiste à dresser le tableau des contribuables de chaque commune avec mention de la cote que chacun doit payer.

Aussitôt que les rôles sont rendus exécutoires, les receveurs en délivrent aux contribuables des extraits. Cette notification tient lieu de notification individuelle; les extraits sont remis à domicile par des porteurs de contraintes. La contribution est dite *quérable* et *portable :* quérable en ce sens que le receveur se rend dans les communes de son ressort aux lieu, jour et heure indiqués sur la feuille d'avertissement : portable en ce sens que les contribuables doivent se rendre auprès du receveur pour solder les termes échus. La contribution est payable chaque mois, par douzièmes; tout contribuable qui n'a pas payé au 1er du mois qui suit l'échéance, peut être poursuivi; mais avant d'entamer les poursuites, le receveur fait remettre à chacun des débiteurs en retard un dernier avertissement pour les inviter à payer, dans les *cinq jours*, les termes échus. On remarquera que ce délai est plus court de moitié que celui de la législation française. Si le dernier avertissement reste sans effet, alors ont lieu les poursuites judiciaires, qui sont les mêmes que celles qu'on fait en France : sommation, contrainte, commandement, saisie-exécution, saisie-brandon, expropriation forcée des immeubles.

La loi du 12 novembre 1808 (loi du premier empire concernant le

privilège du Trésor), est exécutoire en Belgique. Une autre loi de 1816 confère à l'État une hypothèque sur les immeubles soumis aux contributions.

VI. — *Des réclamations en matière d'impôt foncier.*

Il y a cinq espèces de réclamations que les contribuables peuvent faire au sujet de l'impôt foncier : ils peuvent demander une décharge, une réduction, une remise, une majoration, enfin une modération de cote.

Quand une personne a été imposée pour un bien ou des facultés qu'elle n'a pas, ou bien lorsqu'un même objet a été imposé plusieurs fois, elle peut demander sa décharge de l'impôt; si sa cote d'imposition dépasse le taux fixé par la loi, elle peut demander une réduction.

La loi du 5 juillet 1871 a autorisé pour la première fois une autre sorte de réclamation, la *demande en majoration de cote;* il y a pour les contribuables un intérêt très grand à la demander lorsqu'ils veulent user de leurs droits électoraux. On sait, en effet, que l'exercice du droit d'électeur est subordonné à quelques conditions et entre autres à celle de payer, en contributions directes, un minimum de 20 francs. Lorsque la cote d'un contribuable est insuffisante, il peut réclamer une majoration.

Ces réclamations sont jugées par la députation permanente du conseil provincial (22 juin 1865, art. 1er). Les demandes doivent être transmises à la députation dans les trois mois à dater de la délivrance de l'avertissement extrait du rôle. La disposition de la loi française du 2 messidor an VII, qui oblige les contribuables à produire dans le dossier de leur réclamation la quittance des termes échus, a été abrogée par la loi du 5 juillet 1871, art. 8 : on a considéré cette obligation comme vexatoire. La compétence de la députation permanente s'étend à toutes les contestations qui s'élèvent sur le principe même et sur l'étendue de l'obligation des contribuables envers le Trésor. Mais l'appréciation de la légalité et de la régularité des actes de poursuite et d'exécution est réservée aux tribunaux ordinaires. — Les décisions de la députation sont sans appel. Cependant elles peuvent être l'objet d'un recours en cassation, intenté au plus tard dans le délai d'un mois après la notification de la décision de la députation permanente.

A côté de ces recours contentieux, le contribuable dont la propriété a souffert par suite de fléaux tels que grêles, gelées, inondations, peut se pourvoir auprès du gouverneur de la province pour

obtenir une modération, ou même une remise de la contribution à payer pendant l'année. Il importe de remarquer que le contribuable qui a obtenu le bénéfice de ces faveurs ne perd en rien ses droits d'électeur, tandis que celui qui a obtenu décharge ou réduction de sa cote perd ses droits d'électeur, si la réduction a pour effet de lui faire payer désormais une somme de contributions directes inférieure à 20 francs.

Nous ne croyons pas devoir insister davantage sur le mode de perception et sur les réclamations en matière d'impôt foncier, parce qu'il nous a semblé inutile de nous étendre sur des prescriptions empruntées, pour la plupart, à la législation française.

II

De l'impôt foncier en Hollande.

Cette deuxième partie de notre étude sera beaucoup moins développée que la première. Nous n'aurons pas, ici, à revenir sur les principes de la législation française, déjà exposés; d'autre part, il y a des points de ressemblance nombreux entre l'impôt foncier hollandais et l'impôt foncier belge.

La contribution foncière est, en Hollande comme en Belgique, un impôt de répartition; elle a longtemps été régie par les lois françaises du 23 novembre 1790, du 3 frimaire an VII, du 15 septembre 1807 et par les règlements qui ont été édictés pour l'application de cette dernière loi. Actuellement, la législation en vigueur est celle du 26 mai 1870 : cette loi reproduit les principales dispositions de la loi du 3 frimaire an VII; elle maintient le système de la répartition, seulement elle spécifie que les calculs d'augmentation ou de diminution des contingents des provinces par suite d'accroissement ou de perte de matière imposable, seront établis à l'avenir séparément pour les propriétés bâties et pour les propriétés non bâties. C'est là une distinction analogue à celle qui est faite en France depuis 1882. La loi du 26 mai 1870 prescrit, en outre, certaines dispositions particulières pour l'évaluation et l'imposition des terrains livrés à la culture par suite des travaux d'endiguement ou de desséchement, qui ont une importance considérable en Hollande; de même elle établit des règles précises pour l'établissement ou la revision, dans un certain délai, du revenu cadastral des terrains conquis sur la mer ou sur des marais. Elle maintient, en outre, les immunités d'impôt

accordées aux constructions nouvelles, et même les étend dans une certaine mesure : mais, à cet égard, elle a été modifiée par une loi récente du 20 juillet 1884, qui a fait disparaître absolument les exemptions temporaires d'impôt.

En Hollande, le contingent de l'impôt foncier, approuvé par les États généraux avec les autres articles du budget, est réparti entre les provinces par le ministre des finances; la répartition du contingent provincial est faite aux différents degrés par les agents du gouvernement et les magistrats municipaux.

La législation de l'impôt foncier ne diffère donc pas sensiblement de la législation belge, et ce que nous avons dit de la nature et de l'assiette de cette contribution pourrait être répété. Nous n'y reviendrons que pour rappeler que l'impôt belge est un impôt de répartition qui emprunte certains des caractères d'un impôt de quotité : l'impôt hollanlandais a le même caractère aujourd'hui.

Les points sur lesquels nous avons à insister sont, d'une part, l'organisation de la conservation du cadastre et du service des hypothèques, d'autre part, les travaux de péréquation accomplis en Hollande, en exécution de la loi du 22 juillet 1873.

1. — *Du cadastre en Hollande. — Du service des hypothèques.*

La confection du cadastre, commencée en 1810, alors que les Pays-Bas faisaient partie de l'Empire français, a été terminée en 1830, et le système de la conservation cadastrale y a été appliqué à partir de 1833; les anciens textes ont été refondus dans un règlement de 1871 qui est actuellement en vigueur.

Le trait caractéristique de l'organisation cadastrale en Hollande est la juxtaposition du service du cadastre et du service des hypothèques. Cette particularité a motivé des dispositions toutes spéciales : tandis que le service de l'assiette des contributions directes relève de l'administration des douanes, contributions directes et accises, le service du cadastre relève de l'administration de l'enregistrement, et les conservations cadastrales sont établies dans les bureaux de conservation des hypothèques. — Cependant, à la tête du service du cadastre est un ingénieur vérificateur qui a son cabinet au ministère des finances; il faut y joindre six ingénieurs vérificateurs qui se partagent le royaume. Pour compléter le tableau de l'organisation du service, nous devons dire que les onze provinces de la Hollande (Brabant septentrional, Gueldre, Hollande méridionale, Hollande septentrionale, Zélande, Utrecht, Frise, Overyssel, Gröningue, Dren-

the, Limbourg) sont divisées en trente-quatre arrondissements dans chacun desquels existe, à côté des bureaux de conservation des hypothèques, une conservation cadastrale : à chaque conservation sont attachés un géomètre en service sédentaire et plusieurs géomètres en service actif; vingt-huit géomètres travaillent constamment, dans toute l'étendue du pays, au renouvellement du cadastre là où il est le plus ancien et le plus défectueux. On peut dire en résumé que ce service du cadastre, bien que soumis à l'administration de l'enregistrement, est assez indépendant. La Hollande lui consacre annuellement la somme de 542,479 francs.

Voyons maintenant en quoi consistent les travaux de conservation du cadastre : ils sont sensiblement les mêmes qu'en Belgique. Chaque commune a un plan-minute qui reste intact; les changements survenus dans la configuration des parcelles sont indiqués sur des plans supplémentaires, après grattage des anciennes limites. Lorsqu'une parcelle est divisée, on donne aux nouvelles parcelles créées par la division de la parcelle primitive un numéro nouveau. Et pour ne pas perdre la filière des modifications successives apportées à un terrain, il y a une table de renvoi sur laquelle les diverses mutations sont inscrites. Cependant, il y a un inconvénient à ce système, c'est que, lorsqu'une parcelle est morcelée, elle perd son numéro primitif, quelque minime que soit la distraction qu'elle subit; d'un autre côté, son ancien numéro figure seul dans les actes dont elle a pu être l'objet; il faut, lorsqu'on veut connaître toutes les mutations d'une parcelle, avoir constamment recours aux tables de renvoi.

On s'accorde à reconnaître, en Hollande, que les plans au 1/5000e, qui remontent à l'origine et qu'on a conservés, sont des plans dressés à une échelle trop petite pour se prêter utilement aux remaniements continus que les changements apportés à la configuration des parcelles rendent nécessaires : aussi l'administration de l'enregistrement a-t-elle entrepris, il y a quinze ans, le renouvellement complet du cadastre dans certaines communes : ce travail avait eu lieu, en 1875, dans vingt communes; il s'est continué depuis, et se continue actuellement, au fur et à mesure que les travaux d'asséchement et d'endiguement s'achèvent et constituent par suite de nouvelles terres imposables. Le sol de la Hollande devant être longtemps encore soumis à ce genre de travaux, on peut dire qu'il n'est guère possible de prévoir le temps où cette revision du cadastre sera achevée.

Revenons maintenant sur cette particularité déjà signalée du service du cadastre hollandais, sur la juxtaposition de ce service et du service des hypothèques.

Les documents cadastraux contiennent en regard de chaque par-

celle la mention des numéros des volumes et des folios des registres d'inscriptions hypothécaires dans lesquels sont transcrits les actes afférents à cette parcelle. Il convient de rappeler ici qu'en Hollande il n'existe pas d'hypothèques générales telles que les hypothèques légales et judiciaires qui, en France, frappent les immeubles présents et à venir de certaines personnes (hypothèque légale de la femme sur les biens du mari, hypothèque du mineur sur les biens du tuteur...); la conséquence de cet état de choses est que les hypothèques ne peuvent porter que sur des immeubles déterminés, dont elles rappellent les indications cadastrales. De plus, la transcription des actes translatifs de propriété sur les registres hypothécaires est obligatoire; enfin, il n'y a pas de délai de péremption pour les inscriptions. Dans ces conditions, la réunion du service des hypothèques à celui du cadastre n'offre pas d'inconvénients. — Cependant, le système ne fonctionne pas toujours parfaitement. Lorsqu'il s'agit de mutations de parcelles transférées en entier d'un propriétaire à un autre, ou de parcelles simplement divisées entre plusieurs personnes, les registres cadastraux sont régulièrement annotés des numéros des volumes et des folios des registres hypothécaires sur lesquels figurent les actes d'inscription ou de radiation. Mais quand une parcelle nouvelle se trouve formée, par suite de la réunion de parcelles entières ou de fractions de parcelles qui ne sont pas toutes hypothéquées, on ne distingue pas dans les registres hypothécaires les parties qui sont frappées d'hypothèques de celles qui ne le sont pas : le conservateur des hypothèques énonce simplement dans les certificats d'inscription que la parcelle nouvelle est hypothéquée, sans indiquer quelle est exactement la portion de cette parcelle qui est frappée. Il y a là une lacune importante : il semble cependant qu'on pourrait facilement arriver, par un rapprochement soigneux des croquis présentant des états successifs du terrain, à distinguer les portions grevées de celles qui ne le sont pas; c'est une réforme à effectuer.

En résumé, la conservation du cadastre a, en Hollande comme en Belgique, cette grande utilité de donner d'abord aux agents de l'État une connaissance exacte de la division du territoire entre les propriétaires, de la *situation* du sol; elle assure une perception régulière de l'impôt; elle facilite le service des hypothèques; enfin, elle est très utile aux particuliers qui, pour tous les actes qui intéressent leur propriété, ont recours aux documents cadastraux. Les particuliers ont de plus la liberté de faire travailler pour leur compte les géomètres du cadastre, lorsque ces agents ne sont pas occupés aux travaux du cadastre : nous avons dit qu'en Belgique les mêmes agents n'ont pas cette faculté.

II. — *Des travaux de péréquation accomplis en Hollande.*

On sait déjà que le cadastre, commencé en Hollande en 1810, y a été terminé en 1830. Les évaluations cadastrales qui ont servi de base à l'établissement de l'impôt foncier n'ont pas encore été revisées, en ce qui touche la propriété non bâtie. Mais il a été fait une revision complète du revenu de la propriété bâtie.

A l'origine, les revenus imposables des propriétés bâties avaient été évalués en prenant pour base la valeur locative moyenne calculée sur la période d'années 1816 à 1825. Cette moyenne avait continué d'être prise comme régulateur pour l'estimation des constructions nouvelles. Pour ce qui est des constructions nouvelles, leurs revenus imposables ainsi déterminés ne correspondaient guère à leur revenu réel. D'un autre côté, le revenu des maisons et usines anciennement imposées s'était sensiblement modifié, sans que le cadastre eût été mis au courant de ces modifications. Aussi la loi du 26 mai 1870 décida-t-elle (art. 59) que le revenu imposable des propriétés bâties serait revisé conformément à des règles que le législateur se réservait de déterminer ultérieurement, et qui ont été posées par la loi du 22 juillet 1873. La loi de 1870 a spécifié que la contribution foncière continuerait d'être un impôt de répartition, et que son contingent ne serait modifié annuellement qu'en raison des accroissements ou des pertes de matière imposable.

Cette loi du 22 juillet 1873 prend pour base de la péréquation la valeur locative brute annuelle. Remarquons ici qu'il est indifférent d'opérer sur cette base ou sur la valeur locative nette, qui est obtenue par la déduction d'une somme déterminée et uniforme, puisqu'il s'agit d'un impôt de répartition, et que le gouvernement hollandais avait pris l'engagement que le contingent de la propriété bâtie ne serait pas modifié, quels que pussent être les résultats du travail de revision.

D'après la loi, la valeur locative des constructions dut être déterminée, soit d'après les prix de location reconnus réguliers et ayant eu cours en moyenne pendant les années 1868 à 1872, soit par voie de comparaison; à défaut de ces éléments, par voie d'appréciation directe.

Ce travail de revision a été confié, dans chaque division de contrôle des contributions directes, à une commission présidée par un agent du gouvernement et composée de membres nommés moitié par le ministre des finances, moitié par la commission permanente des conseils provinciaux. La direction générale des travaux a été dévolue à

l'inspecteur provincial des contributions directes, douanes et accises. Les propriétaires ont été tenus, sous peine d'amende, de comparaître en personne pour fournir des renseignements, et de communiquer leurs baux, même non enregistrés. — Ils pouvaient, ainsi que l'inspecteur provincial, réclamer contre les résultats des expertises et en demander une nouvelle.

La loi spécifie, dans ses dispositions finales, qu'une fois la revision terminée, le rapport qu'elle constaterait entre le nouveau revenu imposable des propriétés bâties du royaume et le contingent total de l'impôt servirait à l'avenir de base à l'imposition des constructions nouvelles. Nous avons remarqué la même disposition dans la loi belge sur la péréquation.

Il convient de rappeler ici que les bâtiments ruraux, jusque-là exemptés d'impôt, durent, en vertu de la même loi de 1873, être imposés, et que ce texte ne maintint l'exemption d'impôt que pour les biens du domaine public, les séminaires, les biens appartenant aux établissements de bienfaisance et les bâtiments exclusivement affectés aux institutions ayant pour objet le progrès des arts et des sciences. Il faut y joindre les propriétés bâties ayant une valeur locative brute inférieure à 5 florins par an. On a déjà dit qu'une loi récente, du 20 juillet 1881, a aboli l'exemption dont jouissaient temporairement les constructions nouvelles.

Les opérations de revision, entreprises au printemps de l'année 1874, ont été terminées à la fin de l'année 1875, et les résultats en ont été appliqués, dans les sommiers cadastraux au 1er janvier 1876, dans les rôles à partir de 1877. Le travail de revision a porté sur 711,437 maisons représentant la totalité des constructions imposables du royaume. Les frais occasionnés par ce travail se sont élevés à environ 1,885,000 francs, soit 2 fr. 65 c. par maison. — De même qu en Belgique, cette opération a eu pour résultat de constater la différence très grande qui existait entre le revenu primitif des propriétés bâties et le revenu nouvellement constaté (environ une différence de 1 à 2). Cette différence s'est encore accrue par le fait qu'on a fait reposer le revenu imposable sur la valeur locative brute au lieu de la valeur nette, et aussi par le fait de l'assujettissement à l'impôt des bâtiments ruraux.

Nous croyons utile de présenter ici un tableau donnant le nombre des propriétés bâties imposables avant la revision, l'ancien revenu imposable d'après les sommiers à l'époque de leur clôture, le nombre des propriétés bâties auxquelles un revenu imposable a été assigné d'après les résultats de la revision, enfin leur revenu imposable nouveau :

1. Nombre des propriétés bâties, d'après le cadastre, au 1er août 1875	658,010
2. Ancien revenu imposable de ces propriétés au 1er août 1875	31,536,385 fl. 70 c.
3. Nombre de propriétés bâties soumises au travail de revision	711,437
4. Revenu imposable, d'après les résultats de la revision	74,501,528 fl. 53 c.
Nous devons ajouter à cette somme représentant le revenu imposable de 24,625 propriétés temporairement exemptes d'impôt comme étant des constructions nouvelles, mais qui, en vertu de la nouvelle loi de 1884, doivent être comptées.	7,892,622 florins.
Ainsi, au total, on obtient un revenu cadastral de soit de 171,379,833 fr. 10 c. pour la propriété bâtie.	82,394,150 fl. 53 c.

L'opération terminée, on a, conformément à la loi de 1873, revisé les contingents des provinces (en ce qui concerne la propriété bâtie) proportionnellement aux résultats obtenus. Quatre provinces, la Hollande méridionale, la Hollande septentrionale, la Zélande et la Frise, ont gagné à la revision une diminution de leur contingent. Les sept autres, Brabant septentrional, Gueldre, Utrecht, Overyssel, Groningue, Drenthe, Limbourg, ont vu leur contingent augmenté; mais, en définitive, le contingent total de l'impôt n'a pas changé. Le gouvernement hollandais a donc tenu sa promesse de ne pas modifier les charges du pays par suite de la revision du revenu de la propriété bâtie, et les contribuables y ont gagné une répartition plus équitable de l'impôt.

A la suite du travail de revision, le ministre des finances a porté à la connaissance du public les chiffres que nous venons de donner; il est dit dans sa déclaration que le rapport entre le revenu imposable des propriétés bâties, nouvellement constaté, et le contingent total de l'impôt sur la propriété bâtie, est de 0.052039; que, par suite, les propriétés bâties du royaume doivent, pour l'année 1876 et les années suivantes, être imposées en principal à raison de 5.2039 p. 0/0 de leur revenu imposable.

Ajoutons à titre de renseignement que le contingent de l'impôt foncier, propriété bâtie et propriété non bâtie, est actuellement, en y comprenant les 21 centimes additionnels de l'État, de 22 millions de francs environ, pour une population de 3,850,000 habitants (en 1878). La superficie de la Hollande est de 3,287,500 hectares.

On estime en Hollande que le travail de revision a été bien fait. Il n'a donné lieu qu'à une faible proportion de réclamations, 4.7 pour

cent propriétés bâties : au total, 33,705 réclamations. L'une d'elles, celle des sieurs Olthius et consorts, a motivé dans le sein de la deuxième chambre hollandaise une discussion assez importante sur le rôle attribué à l'inspecteur provincial dans les travaux des commissions; on a soutenu que la loi de 1873 avait organisé les commissions de façon à donner à l'administration la véritable direction et la solution de toutes les difficultés : le gouvernement a répondu en disant que le nombre des réclamations soumises aux commissions était fort peu élevé, et que l'inspecteur n'avait que la direction des affaires, non leur solution. — On a cherché aussi à critiquer l'imposition des bâtiments ruraux et certaines estimations qui semblaient exagérées; mais ces critiques n'ont pas trouvé d'écho dans l'assemblée; elle a repoussé la réclamation des sieurs Olthius et consorts, et donné par le fait son appprobation au système d'évaluation adopté par le ministère des finances.

En résumé, en Hollande comme en Belgique, le système de la conservation cadastrale fonctionne; là aussi, il a été fait une revision cadastrale qui a rétabli la proportionnalité dans la charge de l'impôt. L'exemple des travaux de péréquation accomplis dans ce pays fortifie l'exemple que nous avons trouvé en Belgique et montre une fois de plus qu'on peut, sans mécontenter les populations, ordonner de semblables mesures, mesures qui devraient s'imposer d'elles-mêmes dans un pays comme la France, où l'on a, à un si haut degré, le souci de l'égalité, au point de vue de l'impôt comme au point de vue des autres charges qui pèsent sur les citoyens et des droits qu'ils ont à exercer.

MARCEL TRÉLAT,
Membre du Groupe de finances et d'économie politique.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS.

A. Geffroy, membre de l'Institut. *Recueil des Instructions données aux ambassadeurs et ministres de France depuis les traités de Westphalie jusqu'à la Révolution française, publié sous les auspices de la commission des archives diplomatiques au ministère des affaires étrangères. — Suède, avec une introduction et des notes.* — Paris, Félix Alcan, 1885, 1 vol. in-4° (CII-516 p.).

M. Albert Sorel avait inauguré cette collection par la publication des instructions données par les rois de France à leurs représentants en Autriche. M. Geffroy l'enrichit aujourd'hui d'un récent volume qui contient les documents de même nature adressés aux ambassadeurs de France en Suède.

Au moment où l'heureux concert des deux puissances venait de terminer la grande œuvre de la paix de Westphalie, l'objet principal des relations diplomatiques de la France avec la Suède devait être de renouveler et de resserrer l'alliance qui avait produit de si brillants résultats. C'est le point que, dès le début de son introduction, M. Geffroy établit d'une façon indiscutable. Maintenir l'union avec la Suède, tout en entrant dans un système de rapports égaux entre cette couronne et les États voisins, tel est, au lendemain des traités de Munster et d'Osnabrück, le double but que doit se proposer dans le Nord la diplomatie française. Telle est aussi la tâche que remplissent avec bonheur, pendant la période glorieuse du règne, les premiers ambassadeurs de Louis XIV. Observer « une conduite égale entre les ministres des deux couronnes » (Suède et Pologne); ménager ses offices « avec telle justesse que les uns n'aient point occasion de penser qu'il ait ordre de favoriser moins leurs intérêts que ceux des autres », telle est, selon les termes de l'instruction qui lui est remise à la veille de l'abdication de Christine, en 1652, la mission qui s'impose à Pierre Chanut, dont l'ambassade ouvre le Recueil. C'est en se conformant à ces vues de haute politique que le baron d'Avaugour, son successeur, renouvelle en 1657 avec Charles Gustave le traité d'alliance et de garantie réciproque, fait échec à la candidature de Léopold Ier au trône impérial, introduit la Suède dans la Ligue du Rhin, et prépare la conclusion des négociations d'Oliva, véritable traité de pacification du Nord. Si la coopération insuffisante de la Suède à l'élection du duc d'Enghien au trône de Pologne, si le traité particulier conclu par la France avec le Danemark, en 1663, marquent un éloignement momentané des deux cours, qu'accentue plus fortement l'accession de la Suède à la célèbre Triple Alliance en 1668, si l'ambassade du chevalier de Terlon et la première mission de Pomponne trahissent, de 1662 à 1665, ce

refroidissement passager, de nouvelles circonstances rendent bientôt à la France le concours de son alliée plus que jamais nécessaire. La campagne diplomatique dont Louis XIV fait précéder la campagne d'invasion des Provinces-Unies se poursuit à Stockholm comme dans le Brandebourg, et, par une singulière ironie du sort, c'est du poste de la Haye même que le roi de France renvoie Pomponne défaire en Suède, pendant une seconde ambassade, l'œuvre patiente du grand pensionnaire De Witt. Cette mission a pour résultat la conclusion de la Ligue du Nord (1672), que vient encore rendre plus étroite l'habile intervention du marquis de Feuquière, dont les négociations, après l'invasion de la Hollande, entraînent la Suède dans une guerre qui ne profitait déjà plus qu'à la France.

Le désastreux effet qu'eut pour la Suède cette coopération presque forcée et dont Charles XI se trouva si mal récompensé par l'annexion du duché de Deux-Ponts au territoire français, prononcée par les fameuses Chambres de Réunion, devait relâcher pour longtemps des rapports si heureusement renoués. Dès 1682, Bazin de Baudeville, successeur du marquis de Feuquière, quitte Stockholm sans avoir pu obtenir sa première audience. Pendant dix ans, de 1682 à 1691, aucun ministre de France ne l'y remplace, et Guillaume III, qui recueille patiemment toutes les colères et toutes les rancunes amassées contre son rival, rapproche par le traité de 1682 la Suède des Provinces-Unies. En 1698 seulement et après la courte ambassade de M. de Béthune, mort en rejoignant son poste (1692), le petit neveu du négociateur célèbre, le comte Jean-Antoine d'Avaux, peut faire accepter de nouveau un traité d'alliance réciproque pour dix ans. Tirer le meilleur parti possible de ce retour d'un allié éloigné de la France depuis la paix de Nimègue, devient dès lors la tâche ingrate des ambassadeurs qui se succèdent auprès de Charles XII, celle de MM. de Guiscard, de Bonnac, celle de M. de Besenval, qui suit le souverain dans les camps, celle du comte de Croissy, qui l'accompagne jusque dans la tranchée et couche à ses côtés sur le même manteau (1699-1715). Ce n'est plus désormais contre les ennemis de la France que se dépense l'activité suédoise, elle a trouvé dans la nouvelle puissance de la Russie une jeune et infatigable rivale, dont les assauts absorbent toutes ses forces. Après la mort de Charles XII, quand la mission de M. de La Marck auprès d'Ulrique-Eléonore et de son mari Frédéric de Hesse rétablit la paix dans le Nord, la décadence irrémédiable de l'ancienne compagne de gloire de Louis XIV devient un fait accompli, qu'il était nécessaire de constater sans prolongement d'illusions.

La Suède se laissait donc ramener à l'alliance française à une époque où elle devait être reconnue comme hors d'état de rendre à son associée l'équivalence de services qui avaient autrefois justifié l'étroite union des deux cours. La paix de Nystadt, en 1771, changeait toutes les conditions du système d'alliances jusqu'alors suivi dans le Nord : elle faisait passer la Russie du rang de gouvernement asiatique au rôle de puissance européenne, et consacrait la force du nouvel Etat qui depuis vingt ans déjà s'appelait le royaume de Prusse. Dans ces conditions, il ne pouvait être question pour la France de relever une nation comme la Suède, où la détestable consti-

tution de 1720 n'avait organisé que l'anarchie. La seule tâche qui s'imposait comme possible semblait être une œuvre d'expectative et de mainmise sur celle des factions rivales capable d'offrir le plus de garanties. Les instructions des ambassadeurs qui se succèdent à Stockholm pendant cette période d'effacement, insistent toutes sur ce point que la France a trop de liens traditionnels avec la Suède pour ne pas revendiquer une part d'influence dans les compétitions des partis qui la déchirent. Un renouvellement du traité d'alliance en 1738, une coopération assez insignifiante à la guerre de Sept ans, sont tout l'effet pratique de ces menées. MM. de Brancas, de Casteja, de Saint-Séverin, de Lanmary, d'Havrincourt, sous les règnes de Frédéric de Hesse et d'Alphonse-Frédéric, se succèdent et se dépensent pour ce mince résultat. La seule œuvre marquante de la diplomatie française dans le Nord, à cette époque, est la préparation de la révolution de 1772, à laquelle eurent tant de part et M. de Breteuil, et le comte de Modène, et surtout Vergennes (1763-1771). C'est à la maintenir et à rendre à la Suède une utile vitalité que s'emploient encore le comte d'Usson (1774) et, à la veille de la Révolution, le marquis de Pons, dont le départ termine cette longue période diplomatique, à la date significative du 4 août 1789.

Tel est, d'après l'introduction de M. Geffroy et les avant-propos dont il fait précéder le texte de chaque instruction, le tableau rapide des relations entretenues par la France avec la Suède de 1648 à 1789. Nul mieux que l'auteur de l'*Histoire des États scandinaves* et de *Gustave III et la cour de France* n'était propre à les retracer et à les faire revivre.

Le point que M. Geffroy met constamment en lumière, c'est l'unité de la tâche entreprise par les agents français dans les royaumes scandinaves. « Il fallait, dit-il, que le Nord fût uni, pour servir aux desseins de la France. » Cette politique a été jusqu'au bout celle des ministres du XVIIe siècle, qui semblent n'avoir jamais désespéré « de retrouver un jour, si l'on savait lui rendre quelque force, un utile appui dans l'alliance suédoise ». On peut se demander s'il n'eût pas été préférable de voir la France, comprenant le nouvel ordre des choses, ne pas s'attarder à une alliance vieillie et ne pas demeurer rivée aux traditions d'une politique surannée. Le but que poursuivait Louis XIV n'eût-il pas été atteint, si Louis XV se fût tourné sans défiance ni arrière-pensée vers l'État jeune et puissant que venait de créer Pierre le Grand, et se fût décidé à abandonner pour une amitié qui s'offrait à lui une association jadis glorieuse, mais que ne justifiait plus qu'une sorte de possession d'état? L'expérience n'ayant pas été tentée au XVIIIe siècle, la réponse est difficile; mais il faut constater que la Suède avait à gagner, à la prolongation des traités réciproques, des avantages bien autrement efficaces que ceux qu'elle était en état de garantir à la France.

La publication des instructions données aux ambassadeurs de France en Danemark ne peut, en tout cas, manquer de fournir de nouveaux et importants éclaircissements à cette question. Quand M. Geffroy aura joint cette importante série à celle qu'il donne aujourd'hui au public, la France sera

en possession d'un recueil inappréciable qui ne laissera dans l'ombre aucun point de la laborieuse politique qu'elle a soutenue pendant cent cinquante ans dans le nord de l'Europe.

GERMAIN LEFÈVRE-PONTALIS.

Léon Say, membre de l'Institut, sénateur. *Les solutions démocratiques de la question des impôts*. Conférences faites à l'École des Sciences politiques. Paris, Guillaumin, 1886, 2 vol. — M. Léon Say expose, dans ces conférences, les origines et les diverses manifestations du mouvement qui semble ramener la démocratie à la théorie de l'impôt personnel.

« Tant que les classes laborieuses, c'est-à-dire la démocratie, ont été opprimées..., elles ont fait des efforts pour réduire l'importance des impôts personnels et ensuite pour les faire disparaître. » Le caractère personnel des impôts directs de l'ancien régime en favorisait l'inégale distribution entre les contribuables; et cette inégalité devant l'impôt était particulièrement détestée dans le système fiscal d'avant 1789. Quoi de plus contraire à la justice, en effet, que la taille personnelle, ou que la capitation, graduée suivant le rang des contribuables et abstraction faite de leur fortune! « Il est du même ridicule, disait à ce propos Boisguilbert, d'avoir établi qu'un avocat, ou marchand, ou seigneur de paroisse et un officier payeront la même somme, qu'il le serait de régler que tous les boiteux contribueraient pour la même part. » Aussi pour rétablir l'égalité, et partant la justice, aucune réforme ne paraissait plus efficace que la transformation de l'impôt personnel en un impôt réel, directement assis sur les biens, sans aucun égard à la condition des contribuables.

Au moment de la Révolution, l'idée de justice et d'égalité se confondait dans les esprits. Ce que la démocratie condamnait dans l'impôt personnel, c'était l'arbitraire; toute la justice qu'elle réclamait, c'était l'égalité de traitement devant la loi. Plus tard, la démocratie a songé à séparer l'idée de justice de l'idée d'égalité. La justice, en matière d'impôts, constitue maintenant un problème spécial, distinct de la question de savoir si le payement de l'impôt est demandé à tous les contribuables et leur est également demandé. A ce problème, de nombreuses solutions ont été proposées : M. S. les passe successivement en revue.

M. S. fait d'abord l'histoire de la doctrine de l'impôt unique, histoire qui commence avec la dîme royale de Vauban, se poursuit avec les physiocrates, se continue avec l'école économique, très éprise pendant la première moitié de ce siècle du système de l'*income tax*, et finit en 1860, au congrès de Lausanne. Il met ensuite en présence l'école libérale ou économique et les écoles sociales, leurs conceptions différentes et contradictoires du rôle de l'État, par suite, de l'objet légitime des dépenses publiques et de la justice en matière d'impôts.

M. S. présente ainsi un tableau général des moyens que la démocratie a employés pour imposer à ceux qui la gouvernaient le respect de l'égalité et de la justice et des procédés qu'elle a mis en usage quand elle a voulu chercher la justice en dehors de l'égalite de tous devant l'impôt.

Il aborde ensuite les côtés pratiques de la question. La première de ces études pratiques est celle des impôts démocratiques de Florence au XIVe et au XVe siècle, l'*estimo*, le *catasto*, la dîme progressive. M. S. trace ensuite le tableau des transformations du système financier de la France, puis l'histoire de l'*income tax* et des réformes demandées en vue de lui donner un caractère plus personnel. Les deux dernières conférences sont consacrées à l'impôt sur la richesse mobilière en Italie, aux impôts sur le revenu en Allemagne caractérisés par la superposition de l'impôt sur le produit et de l'impôt sur le revenu, et aux impôts suisses sur la fortune et le revenu. Enfin M. Léon Say développe, en s'appuyant sur les faits mis en lumière par ces études successives, les raisons d'ordre politique autant que d'ordre économique qui lui paraissent s'opposer en ce moment à une réforme financière dont l'objet serait de transformer les impôts directs existants en cédules anglaises ou italiennes, ou en impôts de quotité sur le revenu général des citoyens.

AUG. ARNAUNÉ.

L. de Ranke. *Histoire de France, principalement pendant le XVIe et le XVIIe siècle* (trad. J.-J. Porchat, continuée par C. Miot), t. IV. Klincksieck, in-8o, 1886. — Il ne faut pas chercher dans l'histoire de France de M. de R. l'abondance ou la nouveauté des détails; l'ouvrage est ancien et a été dépassé sur ce point. Il n'en a pas moins gardé toute sa valeur, car ce n'est pas une histoire documentée, mais plutôt une étude philosophique du développement de la monarchie française. A cet égard, la période que comprend ce 4e volume est particulièrement intéressante : dans les troubles du commencement de la Fronde, M. de R. observe surtout la lutte de l'ancien esprit d'opposition, juste et bienfaisant pour la royauté elle-même, contre les abus de l'autorité royale; il montre ensuite les parlementaires associés aux vaines querelles d'ambition de la noblesse, puis les deux causes succombant ensemble, la bonne et la mauvaise, et le pouvoir absolu établi sur leurs ruines. La puissance de la bourgeoisie et la puissance de la noblesse abattues, pour être le maître, le roi devait encore, remarque bien finement M. de R., abattre le pouvoir du premier ministre, distributeur de tous les emplois, le vrai souverain, plus puissant que le roi. Mazarin mourut; Louis XIV exerça lui-même son métier de roi et organisa à son gré son royaume. M. de R. nous présente de ce travail de centralisation un admirable tableau; il voit de haut, mais n'est jamais ni vague ni confus; il appuie ses généralisations sur quelques faits habilement choisis et sait tracer les portraits des personnages peu nombreux qu'il veut mettre en lumière, de Mazarin, de Colbert, de Lyonne, de telle façon qu'au milieu des beaux récits qu'il nous donne des premières négociations de Louis XIV et des débuts de son administration, on aperçoive non seulement les actes de ces ministres, mais qu'on comprenne clairement aussi quelle influence les qualités et les défauts de leur esprit ont eue sur la suite du règne et sur le développement de la civilisation française et européenne. Dans ces appréciations, délicates parfois, il faut admirer combien M. de R., rendant à

chacun la justice qui lui est due, a su s'élever au-dessus de tout esprit de parti, et l'on ne saurait trop le louer d'avoir donné, tant aux Français qu'à ses compatriotes, une haute leçon d'impartialité historique.

Raymond Kœchlin.

Eugène Spuller. *Figures disparues.* Paris, Alcan, 1886. — Il y a presque toujours quelque péril à réunir en un volume des articles de journaux ou de revues, dont la première publication avait été espacée sur près de vingt années; le péril est plus grand encore lorsque ces articles ont été écrits par un homme politique parlant d'autres hommes politiques, au moment où ils ont disparu de la scène. Présenter au public comme une œuvre définitive des pages composées au jour le jour, sous le coup des impressions les plus vives, au lendemain de luttes passionnées où auteur et sujet ont été activement mêlés; mettre bout à bout des études qui n'ont d'autre lien apparent que les hasards de la mort : c'est là une entreprise ardue où plus d'un a échoué.

M. Spuller a échappé au danger; l'extrême modestie de son avant-propos cache la véritable valeur du recueil qu'il nous livre aujourd'hui. Ces feuillets, jadis épars, ont un puissant caractère de conscience et d'honnêteté; ils ont un lien, un lien moral, le plus solide de tous les liens, le constant désir de M. Spuller « de ne point amoindrir le patrimoine de la patrie » en entretenant ses lecteurs des Français les plus considérables de notre temps; ils ont un but, celui de rendre ce patrimoine accessible à la démocratie. Serait-il légitime de reprocher à M. Spuller de juger les hommes dont il parle au point de vue des rapports qu'ils ont eus avec cette démocratie qu'il aime par-dessus tout, de les bénir pour les progrès qu'ils lui ont fait accomplir, de les maudire pour les maux qu'ils lui ont procurés? Ce serait lui demander de renier sa foi; ce serait enlever au volume son charme et son attrait.

On s'est trop accoutumé, en ces derniers temps, à considérer l'art d'écrire l'histoire comme une sorte d'opération anatomique, où l'opérateur doit tout sacrifier à disposer avec méthode et précision sur sa table de dissection les diverses pièces de son sujet; l'analyse, froide et desséchante, s'est substituée, en histoire comme ailleurs, aux audacieuses synthèses du début de ce siècle; l'art a remplacé la passion; pour mieux s'assurer un inaltérable sang-froid, nombre d'historiens ont abandonné l'étude des périodes récentes de notre vie nationale et ont concentré leurs recherches sur des époques plus éloignées et partant plus étrangères aux sentiments et aux idées qui forment actuellement le fond même de notre existence; inhabiles à s'élever jusqu'à l'héroïsme des âges contemporains, ils ont trouvé dans le lointain de meilleurs thèmes pour exercer une impartialité voisine de l'indifférence. M. Spuller n'est point de ceux-là : politique il est, politique il demeure; l'actualité n'est point pour l'effrayer, loin de là; plus un homme est près de nous, plus il s'attache à lui; sous sa plume, ces figures disparues reprennent une nouvelle vie; il s'attaque aux Guizot, aux Falloux, aux Du-

panloup comme s'il était à la tribune et les avait en face de lui; il leur demande compte de leurs actes, de leurs pensées, de leurs doctrines, au nom de la France et de la démocratie, puis il s'arrête soudain pour se reposer auprès de la généreuse nature de Michelet, du sympathique stoïcisme de Bersot. Mais toujours, qu'il s'agisse d'amis ou d'adversaires, toujours il s'incline devant un grand caractère; toujours il rend justice aux services rendus au pays; point d'acrimonie, point de sévérité déplacée, point de haine; il semble qu'il ait tout dit contre un homme quand il lui a reproché de n'avoir point, avec telle ou telle qualité, mieux su se rendre utile à notre France.

Faut-il tout dire? En fermant ce livre, d'une lecture si saine et si attachante, il nous est resté un regret. Parmi ceux que la France a récemment perdus, il en est un qui manque à la galerie de M. Spullér. Mieux que tout autre, M. Spuller eût été à même de nous peindre celui à qui, suivant sa propre expression, « il s'était donné tout entier aux belles heures de la jeunesse, celui qu'il a aimé, soutenu, défendu dans tous les actes de sa glorieuse vie ». N'est-il pas temps cependant que l'amitié pure et désintéressée nous entretienne de cet homme dont la France ne peut entendre le nom sans frémir?

André Lebon.

Journal du général Gordon. Siége de Khartoum. Traduit de l'anglais par M. A. B. Paris, Firmin Didot, 1886.

Le général Gordon était arrivé précipitamment à Khartoum le 18 février 1884. Bientôt il y fut bloqué par les Arabes et se vit dans l'impossibilité de forcer ces rebelles à lever le siège. Le 9 septembre il laissa partir sur un steamer le colonel Stewart accompagné par MM. Power et Herbin; le colonel emporta le journal tenu à Khartoum du 1er mars au 9 septembre 1884. Ce manuscrit est tombé aux mains du Mahdi.

Le journal de Gordon commence le lendemain du départ de Stewart et nous conduit jusqu'au 14 décembre 1884, jour auquel le général en remit les derniers feuillets à un steamer qu'il envoyait au-devant des Anglais.

Les opérations militaires ont peu d'intérêt; mais le journal renferme beaucoup d'indications sur l'état du Soudan et les moyens d'y combattre l'insurrection. Gordon fait de nombreux plans pour l'évacuation du pays et sa réorganisation après la retraite des Égyptiens. Il revient sans cesse sur ce sujet : il faut confier le Soudan à Zebehr pacha, sinon remettre le pays aux mains des Turcs; le Khédive ne peut pas conserver la domination du Soudan; il ne peut pas non plus l'évacuer sans laisser aucun gouvernement à la place du sien; le Mahdi triomphant marcherait sur l'Égypte.

Gordon apprend qu'un corps anglais s'avance vers Khartoum; aussitôt il indique les dispositions à prendre depuis Dongolah et il envoie à Metammeh une flottille au devant de l'expédition. Mais les jours s'écoulent, les Anglais ne paraissent pas, Gordon est sans nouvelles; il s'irrite. Le Mahdi arrive devant Khartoum, la ville est bombardée, les provisions s'épuisent; le

général commence à désespérer et termine son journal par ces mots : « Si d'ici à dix jours une colonne n'est pas arrivée (et je ne demande que 200 hommes), la ville sera exposée à être prise d'un moment à l'autre. J'aurai fait de mon mieux pour l'honneur de mon pays. Adieu. »

L'ouvrage est bien traduit et d'une lecture intéressante.

Léon Bassereau.

Atlas colonial. Paris, Ch. Bayle, 1886. L'Académie des sciences, la Société de géographie et la Société de géographie commerciale ont justement récompensé cet atlas, dont la publication est due à l'initiative de M. Charles Bayle et dont la partie cartographique a été exécutée par M. Henri Mager. Il présente un tableau complet de notre empire colonial. Les cartes d'ensemble sont accompagnées d'autres plus petites et plus détaillées qui permettent de suivre les événements qui se passent dans nos colonies : bien des points dont les noms ont figuré dans nos journaux et qu'on ne trouvait pas sur les cartes, sont indiqués sur celles de M. M. Nous avons tout particulièrement remarqué celles de nos possessions sur la côte d'Éthiopie, des Rivières du Sud, de la Réunion, de Madagascar, de la Guadeloupe. Nous regrettons cependant que les cartes du Tonkin et de Madagascar ne soient pas à une plus grande échelle. Quant aux erreurs qu'on peut relever sur ces cartes, elles disparaîtront dans une nouvelle édition : les cartes de l'Atlas sont déjà supérieures à celles que M. M. avait fait paraître dans les *Notices coloniales* publiées sous la direction de M. Albert Grodet, sous-directeur des colonies. Nous eussions attaché du prix à posséder non seulement la bibliographie, un peu sommaire d'ailleurs, que contient l'atlas, mais une cartographie où M. M. eût indiqué les documents dont il s'est servi et discuté leur valeur; mais cela fournirait plutôt le sujet d'une nouvelle et utile publication : *la bibliographie et la cartographie coloniales.*

Des explorateurs et des géographes ont donné sur chaque colonie une notice intéressante. Le général Faidherbe, M. Le Myre de Villers, le commandant G. de la Richerie ont décrit les pays qu'ils ont si bien gouvernés; M. Grandidier, Madagascar; le Dr Harmand, l'Indo-Chine orientale; le Dr Néis, le Laos; le baron de Cambourg, Mayotte; le Dr Colin, le Bambouk; M. Higginson, les Nouvelles-Hébrides dont il sollicite depuis si longtemps l'annexion à nos possessions. M. Deloncle a exposé avec soin la question de nos droits sur le territoire dont le Brésil nous conteste la souveraineté. L'amiral Layrle recommande comme lieu de transportation les îles Kerguelen qui ont un climat analogue à celui des Malouines, cet archipel que se disputent l'Angleterre et la République Argentine et qui a été proposé aussi comme colonie pénitentiaire. Trop de liens attachent M. Levasseur à l'École pour que nous osions dire ici combien est instructive et intéressante son étude sur le commerce de la France avec ses colonies. Mais nous pouvons louer sans embarras la notice de M. F. Faure sur la marine marchande. Nous citerons aussi une excellente carte sur les colonies françaises en 1661, 1683, 1815 et 1885 et une liste des chambres de commerce françaises à l'étranger.

L. D.

Depression of trade and industry (*Royal commission appointed to inquire into the*). Premier et second rapports, 1885 et 1886. — Une commission d'enquête a été instituée par la couronne, en Angleterre, au mois d'août 1885, pour étudier les causes et les effets de la crise générale qui sévit sur le commerce et l'industrie. Deux rapports ont été déjà publiés par cette commission, le premier au mois de novembre 1885, le second à la fin d'avril 1886.

Nous relevons dans le premier les importantes dépositions de MM. Robert Giffen, l'éminent secrétaire assistant du *Board of trade;* Ch. M. Kennedy, chef de la direction commerciale du *Foreign office;* Algernon West, *Chairman* du *Board* du revenu intérieur, etc. De nombreux et intéressants documents sont joints à leurs dépositions. M. Joseph Archer Crowe, attaché commercial à l'ambassade de Paris, a été spécialement interrogé sur la situation commerciale et financière de la France. Il y a dans ses réponses des erreurs bien bizarres. Voici, par exemple, de quelle façon M. J. A. Crowe définit les patentes (page 67, question 1018) : « Il existe, à Paris, ce que l'on appelle le *droit des patentes.* C'est un impôt sur les gens qui tiennent une boutique ouverte;... c'est une taxe urbaine, réglée, en France comme en Allemagne, d'après le principe suivant : les personnes qui font certains commerces sont réunies en une sorte de syndicat; leur chef est invité à faire connaître les forces contributives des commerçants syndiqués et on impose au syndicat un certain contingent. Ce contingent doit être payé en totalité : quant aux cotes individuelles, elles résultent d'une répartition faite par les contribuables eux-mêmes. » On ne peut concevoir d'où vient l'erreur de M. J. A. Crowe, car rien d'analogue n'existe en France.

Le second rapport comprend les dépositions d'un grand nombre d'industriels, de commerçants et de membres des chambres de commerce ou des associations commerciales. Il y est presque exclusivement question des industries textiles et métallurgiques. Il faut néanmoins signaler la déposition de sir James Caird, entendue dans la dernière séance et qui est relative à la situation de l'agriculture anglaise.

A. A.

Alexis Belloc. *Les Postes françaises.* Paris, Firmin-Didot et Cie, 1886. — Cette institution, dont l'origine remonte si loin dans le passé, mais dont la puissance s'est développée récemment avec une promptitude incomparable, n'avait pas eu encore d'historiographe aussi complet et consciencieux que M. Belloc. Il la prend à sa naissance, aux temps de Charlemagne et de Louis XI, et il la suit dans toute ses transformations, à travers le moyen âge, l'ancien régime et les temps modernes. Les diverses parties de cet ouvrage sont bien proportionnées, et forment un ensemble qui joint à l'utilité pratique du détail technique et législatif, l'agrément d'un récit net, clair, nourri de faits et d'anecdotes d'un intérêt soutenu.

Organisé d'une façon particulière par Louis XI, le service des courriers de cabinet ne tarda pas à être utilisé de manière officieuse par le public.

On leur confiait des lettres qu'ils se chargeaient de transmettre moyennant de légères gratifications. Ce n'est qu'en octobre 1627 que le général des postes et relais Larémas imagina d'établir dans les villes principales des bureaux de recette et de distribution, avec service régulier de porteurs entre Paris et ces bureaux, et taxe fixe entre deux points donnés. On peut dire qu'à partir de ce moment, la poste aux lettres fut fondée. Dès lors, elle transporte non seulement des lettres, mais encore des articles d'argent, de véritables mandats postaux.

A partir de ce moment, le service des postes prit un développement rapide, non seulement à l'intérieur du pays, mais encore dans les relations internationales. Dès le début du XVIIIe siècle, l'administration centrale de Paris avait conclu des arrangements avec les services de Suisse, de Hollande, d'Angleterre et avec divers bureaux d'Italie et d'Allemagne. Les correspondances pouvaient ainsi parcourir, dès ce moment, et pour un prix modique, une grande partie de l'Europe. Pourtant, les rapports restèrent encore longtemps assez rares, surtout lorsqu'il s'agissait de localités rurales. Il faut aller jusqu'en 1832 pour trouver un texte officiel établissant dans les campagnes un service quotidien de réception et de distribution.

L'application de la vapeur aux transports vint donner à l'institution des postes des moyens d'action inconnus jusque-là. Elle fit alors en quelques années plus de progrès qu'elle n'en avait pu réaliser dans les trois siècles précédents, et devint vraiment un instrument économique de premier ordre. Les résultats obtenus de nos jours sont tout simplement merveilleux, et la poste a fini par devenir une administration colossale — un ministère, qui a présenté récemment cette autre curiosité, de garder plusieurs années de suite le même chef.

Aujourd'hui la France est liée avec le reste du monde civilisé par la fameuse convention postale de 1878, qui a donné aux relations internationales un nouvel essor. Son service postal reçoit par année près de 600,000 lettres, dont 70,000 pour l'étranger (non compris le transit), et 780,000 imprimés divers, en tout plus de 1,360,000 objets (chiffres de 1885). Les recettes ont dépassé, en 1884, 133 millions. De pareils chiffres ont une éloquence inimitable, qui nous dispense d'insister. Et nous ne parlons pas des services nouveaux dont elle s'est armée dans ces dernières années : transport des petits colis, collecte des menues épargnes, recouvrements commerciaux, etc. On serait presque tenté de s'effrayer un peu de ces agrandissements rapides en tous sens, si leur utilité pratique, directement appliquée aux usages courants de la vie, n'était pas là pour plaider en leur faveur même auprès des économistes les moins bien disposés en faveur de l'extension des services d'État.

En résumé, l'ouvrage de M. Belloc est un bon livre, d'une composition peut-être un peu froide et touffue, mais où l'on peut trouver bien des renseignements intéressants sur un sujet encore peu connu. — L. P.

A. de Foville. *Le Morcellement*, études économiques et statistiques sur la propriété foncière. 1 vol. in-8°, Guillaumin, 1885. — **M.** de Foville a pris place depuis longtemps parmi les savants qui cherchent à préciser, au moyen de la statistique, les lois économiques qui régissent les rapports mutuels des hommes et des nations. Ses travaux antérieurs l'ont mis en pleine lumière et l'ont désigné pour occuper des chaires importantes. Le livre qui va nous occuper ne pourra qu'ajouter à sa réputation de chercheur à la fois prudent et éclairé.

Il y a déjà plus d'un siècle que la « Secte fameuse », groupée autour de Quesnay et de ses émules, engageait sur la situation, les intérêts, l'avenir de la propriété foncière, une discussion qui dure encore. Le sujet traité par M. de F. constitue l'une des faces de cette grande question, et non la moins intéressante. Il touche en effet au mode même de la propriété, à sa manière d'être, et domine par suite tout le reste. L'auteur a voulu surtout signaler et rectifier, à la lumière des faits, les erreurs commises, les exagérations, les équivoques voulues ou non, qui fourmillent dans la plupart des travaux publiés jusqu'ici sur la matière. Il s'est aidé, pour remplir ce programme, des documents nombreux fournis par les recherches incessantes de l'administration des finances en vue de l'accomplissement de son œuvre fiscale.

M. de F. commence par établir une distinction capitale, en subdivisant la grande question du morcellement de la terre en trois parties trop souvent confondues, bien que leurs conséquences soient loin d'être les mêmes. Il étudie successivement : la division de la propriété ; le fractionnement parcellaire; la dispersion des propriétés. La première et la troisième de ces parties présentent seules un intérêt considérable; la seconde n'a pris une certaine importance dans la discussion, que par suite des erreurs auxquelles elle a donné lieu.

En ce qui concerne la division de la propriété, c'est-à-dire la formation d'un grand nombre de petites propriétés distinctes par le fractionnement des grands domaines, M. de F. part d'un point de vue très net pour l'expliquer et la justifier. Le mouvement ascensionnel de la population sur un sol d'étendue limitée l'oblige à rechercher une augmentation proportionnelle de la production. Or la petite culture produit infiniment plus, comparativement, que la grande culture. « Rien n'égale comme puissance, dit notre auteur, le travail du petit propriétaire cultivant sa terre. » Tout cela est si juste, que partout où les choses ont suivi leur cours régulier, les grands domaines ont coïncidé avec une population faible et se sont émiettés lentement, au fur et à mesure de l'augmentation de densité de cette population. Dans certains cas, on a voulu enrayer par des moyens artificiels ce mouvement indiqué par la nature même des choses, mais on n'a réussi qu'à créer avec le temps une situation violente, très favorable aux explosions révolutionnaires. La crise agraire ouverte actuellement en Angleterre en est un exemple frappant.

La législation a prétendu ailleurs agir en sens contraire, et nous la voyons aujourd'hui, dans certains pays, pousser à l'émiettement systéma-

tique du sol par le jeu des partages successoraux. Les principes abstraits et absolus qui ont inspiré les rédacteurs de ces lois les ont conduits dans une direction où les dangers sont moins apparents peut-être, parce que leurs effets se manifestent plutôt par une désorganisation lente que par d'éclatants conflits; mais le péril n'en existe pas moins. M. de F. ne s'en montre pas trop effrayé, pourtant. Il nous prouve, chiffres en mains, que sur bien des points la division a fait peu ou point de progrès, et rappelle ce mot fameux de Benjamin Constant, qui résume la doctrine de notre auteur : « Le morcellement des terres s'arrêtera toujours au point au delà duquel il deviendra funeste ». Nous avouons être un peu moins optimiste; sans exagérer les conséquences de la législation actuelle, nous ne pouvons nous dissimuler qu'elle produit soit la stérilité systématique de la race, soit la dissolution de la propriété, suivie, il est vrai, d'une reconstitution rapide en d'autres mains, mais au prix de quelles douleurs. Une famille doit se disperser pour permettre à ses voisines d'arrondir leur patrimoine, qui à son tour est destiné à tomber bientôt en poussière. Cette mobilité du foyer, d'où s'ensuit celle de la famille, est sans doute en harmonie avec l'ordre général des choses en notre époque de transports rapides et d'évolutions précipitées, mais elle n'en semble pas moins dangereuse à bien des points de vue.

Ainsi la contrainte a produit de part et d'autre d'assez médiocres résultats. M. de F. n'accorde pas au partage égal toute l'influence pernicieuse dont on le revêt souvent. En sa qualité de libéral convaincu, il se garde de le défendre, mais sans trop l'attaquer puisqu'il ne croit guère à ses dangers. En revanche, il condamne avec toute la force de son bon sens les excès du régime de la très grande propriété, dont l'Angleterre souffre et dont l'Amérique du Nord commence à s'inquiéter.

Chez nous, la grande propriété n'a pas disparu, quoi qu'on en dise. M. de F. estime qu'elle occupe encore près de la moitié du sol national. Néanmoins, elle n'est point selon lui une ennemie, mais plutôt une « réserve pour la petite propriété qui, peu à peu, se met à sa place ». Mais elle lui paraît, par conséquent, vouée à une désagrégation lente qui la fera, avec le temps, avec beaucoup de temps, tomber par petits lopins entre les mains du paysan. Celui-ci semble malheureusement se dégoûter un peu de la terre, qui ne lui donne plus guère de superflu, et souvent moins que le nécessaire.

Dans son chapitre spécial sur le fractionnement parcellaire, M. de F. fait justice des erreurs commises en cette matière et montre avec quelles précautions on doit se servir des chiffres fournis par les statistiques, qui réunissent en un seul bloc bien des éléments divers. Selon lui, les calculs basés sur ces chiffres sont radicalement faux pour la plupart, et le morcellement n'a pas fait autant de progrès qu'on l'a cru après un examen superficiel des choses. M. de F. constate au contraire que très souvent le nombre des parcelles a baissé depuis l'établissement du cadastre, tandis que celui des propriétaires s'est accru. Il prouve d'ailleurs que les relevés parcellaires sont incapables de fournir des données sûres pour apprécier l'état au vrai de la division de la propriété dans notre pays.

La dispersion des propriétés en parcelles séparées est une mauvaise chose, tout le monde est d'accord sur ce point, et M. de F. a étudié avec grand soin les moyens d'y remédier. Ces moyens sont au nombre de deux : les échanges libres, très efficaces dans une région où le mal est encore peu accentué, et les remaniements communaux forcés ou non. Malheureusement, les échanges sont entravés par les exigences fiscales, qui rendent l'opération trop coûteuse. Les remaniements collectifs ont été expérimentés sur une assez grande échelle dès le XVIe siècle en Suisse et ailleurs; de nos jours, divers États d'Allemagne ont agi de même et obtenu d'importants résultats. En France, des remaniements collectifs volontaires ont été faits sur plusieurs points avant la Révolution, au grand profit des intéressés. Depuis, la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales a permis d'organiser, surtout dans les départements de l'Est, un mouvement très curieux dans ce sens. Les communes qui ont pris la résolution d'opérer le remembrement général des propriétés, les ont vues prendre une plus value sensible, suite de l'accroissement de la production par l'effet d'une culture plus commode et plus rationnelle, appliquée à des parcelles de grandeur raisonnable.

Dans ses conclusions, M. de Foville résume avec une grande clarté ses opinions. Le morcellement du sol en petits domaines cultivés avec un soin extrême par une forte race de paysans propriétaires, voilà son idéal. Que doit faire la loi dans ce sens? Le moins possible. Pourvu qu'elle n'entrave rien, qu'elle ne se montre pas trop fiscale, par exemple, l'auteur ne lui demande rien de plus. On a tenté récemment quelques efforts pour alléger les charges établies sur la transmission de la très petite propriété, mais c'est encore bien peu de chose, et il reste beaucoup à faire dans ce sens. Le livre de M. de Foville, si consciencieusement nourri de faits et d'idées, contribuera sans doute à rappeler l'attention sur cette question toujours ouverte et d'une importance si capitale pour l'avenir de notre pays.

Léon Poinsard.

Albert Delatour. *Ad. Smith. Sa vie, ses travaux, ses doctrines*, ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques. Paris, Guillaumin, 1886. — On pouvait croire, jusqu'à ces dernières années, que la solution de la plupart des grands problèmes économiques était définitivement fixée dans un sens libéral : il n'en était rien, paraît-il, et chaque jour voit remettre en question des principes aussi importants que la liberté du travail, celle du commerce, la limite des attributions de l'État, etc... Dans ces conditions, le livre de M. D. vient à propos pour nous exposer l'essence même des doctrines d'un des plus grands parmi les économistes, Adam Smith. L'Académie, d'ailleurs, en couronnant le livre de M. D., l'a désigné à l'attention de quiconque prend souci des problèmes sociaux.

M. D. retrace d'abord la vie d'Ad. Smith; puis, avant d'aborder l'étude de ses différentes œuvres, ses travaux de littérature, de logique et de morale d'une part, ses travaux économiques de l'autre, il s'applique à

nous en montrer l'unité. Ces différents ouvrages ne sont que des fragments destinés à mettre en lumière la tendance universelle à l'harmonie : le cadre de cette thèse devait être une histoire de la civilisation. La sympathie nous fait tendre à l'harmonie en mettant nos sentiments à l'unisson des gens qui nous entourent — c'est la thèse de la théorie des sentiments moraux; — la « Richesse des Nations » nous montre comment l'homme qui travaille en vue de son intérêt bien entendu, agit aussi dans l'intérêt de ses semblables. Assurément, cette unité de l'œuvre de Smith est importante à considérer : n'est-ce pas pourtant l'exagérer un peu que de voir, avec M. D., dans la « Richesse des Nations », non pas un traité d'économie politique, mais seulement une étude de l'un des principaux aspects de l'histoire générale de la civilisation. C'est là peut-être prêter à Ad. Smith une intention qu'il n'avait pas : ne parle-t-il pas, au contraire, des ouvrages d'économie politique comme de livres traitant de la nature et des causes de la richesse des nations (*Richesse*, l. IV, ch. IX). Il était impossible de suivre pas à pas l'économiste écossais dans l'exposé de ses doctrines, un peu disséminées dans tout son ouvrage. M. D. a ramené aux quatre divisions consacrées : production, circulation, distribution et répartition, toute l'œuvre économique du maître. — L'analyse très complète que M. D. a fait de la « Richesse des Nations » nous retrace les doctrines qu'Ad. Smith énonçait au siècle dernier avec tant de lucidité et de bonheur, qu'elles sont demeurées aujourd'hui en très grande partie telles qu'elles étaient alors. — Il y a sans doute des restrictions à mettre à nos louanges : M. D. en fait une pourtant que nous ne saurions approuver : Smith fait aux gouvernements un devoir d'accorder protection, et protection militaire, à leurs nationaux habitant l'étranger, dans le but de faciliter quelques branches particulières du commerce, et M. Delatour « condamne expressément », cette doctrine. Ne pense-t-il pas, au contraire, qu'une grande nation se doit à ses nationaux partout où ils se trouvent? Ne pense-t-il pas aussi que le conseil de Smith, donné quelques années après la perte des Indes et du Canada, doit retentir douloureusement dans le cœur des Français?

Paul Petit.

Ém. de Laveleye. *La propriété collective en différents pays.* Paris, Félix Alcan. — M. Émile de Laveleye, poursuivant ses recherches sur la propriété primitive qui est pour lui synonyme de propriété *collective*, a trouvé en divers pays, à l'appui de sa thèse, des exemples non encore signalés. Il a réuni et groupé ces faits dans une étude substantielle qui doit former un chapitre, et non des moins intéressants, d'une nouvelle édition de son grand ouvrage sur *la Propriété et ses formes primitives* (Alcan, édit.).

On connaît la thèse de M. de L. Il veut prouver que partout on rencontre, « à côté de la maison et de l'enclos attenant, propriété privée, héréditaire, le reste du sol, propriété du clan ou de la tribu, soumis à des partages périodiques entre les habitants ». S'aidant tantôt de documents officiels, tantôt de ses observations personnelles ou de celles de savants autorisés, M. de L.

signale l'existence du collectivisme agraire dans les *townships* écossais, dans la constitution première de la propriété aux États-Unis lors de l'émigration anglaise, dans quelques paroisses du Portugal, de l'Espagne, de l'Italie, dans plusieurs provinces de la France jusqu'à la fin du XVIIIe siècle; puis, après ces exemples empruntés au passé, il nous montre la propriété collective en pleine vigueur dans toute l'Allemagne méridionale et dans la Suisse allemande, à Java et à Sumatra.

Quelques réserves que comporte la conclusion de ces observations en faveur d'un régime de propriété collective du sol, l'étude de M. de Laveleye vient à son heure et sera consultée avec fruit par tous ceux qu'intéressent les questions de réforme agraire, si vivement discutées aujourd'hui en Angleterre et en Allemagne.

Édouard CAMPAGNOLE.

André Lebon, chef du cabinet du Président du Sénat, professeur à l'École des Sciences politiques. *Das Staatsrecht der französischen* Republik. Fribourg-en-Brigau, Mohr (Paul Siebeck), 1886. — Le professeur Marquardsen a entrepris, sous le titre de *Handbuch des Œffentlichen Rechts*, la publication d'une série de monographies sur le droit public des États de l'Europe et de l'Amérique. M. André Lebon s'est chargé d'exposer le droit public et l'organisation générale de notre pays. Les principales divisions de son traité sont les suivantes : Le peuple français ; le gouvernement; l'administration centrale; les administrations locales; les services publics; les finances.

Il y a beaucoup à apprendre, même pour nous, dans ce traité écrit pour des étrangers. Ajoutons que le style en est d'une grande simplicité et d'une grande clarté : on sent que le livre est composé par un Français.

A. A.

Il sera ultérieurement rendu compte des ouvrages ci-après, déposés au bureau des *Annales :*

G. de Molinari, correspondant de l'Institut : *Conversations sur le commerce des grains et la protection de l'agriculture.* Nouvelle édit. Paris, Guillaumin.

P. Monceaux : *Les proxénies grecques.* Paris, Thorin, 1886.

L. Smith : *Les coalitions.* Paris, Guillaumin, 1886.

Novicow : *La politique internationale.* Paris, Félix Alcan, 1886.

Cucheval-Clarigny : *Essai sur l'amortissement et sur les emprunts d'États* Paris, Guillaumin, 1886.

Ém. de Laveleye : *La péninsule des Balkans.* Paris, Félix Alcan, 1886.

Jacques Flach, professeur au Collège de France et à l'École des sciences politiques : *Les origines de l'ancienne France. I. Le régime seigneurial au Xe et au XIe siècle.* Paris, Larose, 1886.

Pierre de Witt : *Une invasion prussienne en Hollande en 1787.* Paris, Plon, 1886.

Arthur Raffalovich : *L'impôt sur les alcools et le monopole en Allemagne.* Paris, Guillaumin, 1886.

CHRONIQUE DE L'ÉCOLE.

CRÉATION D'UNE SECTION COLONIALE. — Une section coloniale est créée à l'École, à partir de la prochaine année scolaire, à côté des sections déjà existantes (section administrative, section diplomatique, section économique et financière, section générale). Le programme de cette section, plus spécialement organisée en vue du recrutement des administrateurs de notre empire indo-chinois et de la Tunisie, comprend les matières suivantes :

Histoire des rapports diplomatiques de l'Occident avec les pays de l'extrême Orient, en insistant sur le rôle de la France dans l'Indo-Chine depuis 1860.

Droit et coutumes annamites.

Droit et coutumes musulmans.

Législation française coloniale.

Géographie physique et économique.

Droit administratif (organisation du pouvoir central).

Finances (impôts, législation budgétaire, marchés de l'État).

Droit international conventionnel et consulats.

Législation maritime et commerciale comparée.

Affaires commerciales.

Monnaies, changes, banques coloniales.

Un diplôme constatant la possession de cet ensemble de connaissances sera délivré aux candidats reconnus capables.

L'enseignement sera réparti de manière à permettre aux élèves de suivre à l'École des langues orientales les cours de langues arabe, chinoise ou annamite.

BANQUET DE L'ÉCOLE. — Le banquet annuel des professeurs a eu lieu à l'École, le 16 juin. Le banquet s'est terminé par des allocutions de MM. Boutmy, Paul Leroy-Beaulieu, Albert Sorel et Léon Say. M. le Directeur de l'École a annoncé que la section coloniale nouvellement créée serait inaugurée par une série de conférences de M. Paul Leroy-Beaulieu sur la colonisation.

DIPLÔMES ET PRIX. — Les examens de fin d'année ont eu lieu du 15 au 26 juin. Le nombre des candidats au diplôme était de 35.

Ont obtenu le diplôme : MM. Zolla, Doulcet, Colein-Dubusq, Gauvain, Koudacheff, de Germon, Mendelson, Leclerc, Vuillemot, Esmelin, Begoüen, Noulens, Delafournière, Simonin, Laederich, Christesco, Ciolac, Werkhowsky, Lasserre, Fermaud, Marinesco, Payacoff, Wathelet, Clark.

Ont obtenu la distinction : MM. Zolla, Doulcet, Colein-Dubusq, Gauvain, Koudacheff, de Germon et Mendelson.

Les prix ont été décernés dans l'ordre suivant :

1er prix (500 francs de livres) : M. Zolla, de la section administrative;

2e prix (300 francs de livres) : M. Doulcet, de la section générale;

3e prix (200 francs de livres) : M. Colein-Dubusq, de la section économique et financière;

4e prix (100 francs de livres) : M. Gauvain, de la section diplomatique;

5e prix (100 francs de livres) : M. Koudacheff, de la section diplomatique.

CONCOURS. — *Auditorat à la Cour des Comptes.* — Ont été reçus MM. Richard, Du Breil, Gaignaison et Bocquet. Tous les quatre sont d'anciens élèves de l'École.

GROUPES DE TRAVAIL.

Rapport à M. le Directeur de l'École sur les travaux des Groupes.

Monsieur le Directeur,

Les résultats obtenus cette année dans les Groupes de travail constituent un progrès des plus sérieux. Le nombre des membres des Groupes s'est accru d'une manière notable, l'activité de tous a été plus grande et le nombre des travaux a presque doublé. Les inscriptions de cette année se sont élevées à 56 au lieu de 38 (en 1884-85). Elles se répartissent de la manière suivante : 14 pour le Groupe de droit public et privé; 20 pour le Groupe d'histoire et de diplomatie; 22 pour le Groupe de finances et d'économie politique.

Groupe d'histoire et de diplomatie. M. Albert Sorel, président. — M. Raymond Kœchlin a lu les deux premières parties de son étude sur la politique française au congrès de Rastadt [1]. M. Kœchlin établit, dès le début, que le Directoire, peu satisfait de n'obtenir qu'une partie de la rive gauche du Rhin, allait au Congrès avec l'espoir de faire modifier les limites fixées par le traité de Campo-Formio. Il donne le texte du premier et du plus important des cinq mémoires qui forment les instructions des plénipotentiaires français et le complète par des emprunts notables aux autres mémoires. Tous ces documents étaient inédits.

Dans la seconde partie de son étude [2], M. Kœchlin raconte les incidents qui surgissent à l'occasion de l'échange des pouvoirs, de l'occupation de Mayence, et les premières démarches des plénipotentiaires français. Cette seconde partie du travail de M. Kœchlin s'appuie, comme la première, sur la correspondance inédite de la légation. M. Kœchlin nous promet pour l'automne prochain la troisième partie de cette étude.

1. Ce travail a été publié dans les *Annales* du 15 janvier.
2. Ce travail est publié dans le présent numéro des *Annales*.

M. Aug. Boppe nous a donné le récit de la mission remplie, de 1807 à 1809, par un officier français, le colonel Mériage, auprès du pacha de Widin. Cette étude, faite sur les papiers de Mériage, jette un jour bien curieux sur l'état d'anarchie où se trouvait la région du Danube, sous la domination de pachas à peu près indépendants de la Porte et menant les uns contre les autres, aussi souvent que contre les Russes, leurs troupes, où figuraient toutes les bandes de voleurs du pays [1]. M. Aug. Boppe prépare pour l'automne prochain un nouveau mémoire sur les rapports de Karageorge avec Napoléon Ier.

M. Delavaud doit déposer à la même époque un fragment de son étude sur les rapports de la France et de l'Espagne depuis la fin du Directoire jusqu'à la paix d'Amiens.

Les autres membres du groupe dirigé par M. Sorel ont été associés par lui à un grand travail, qui a pour but d'établir une bibliographie de l'histoire diplomatique depuis les traités de Westphalie jusqu'à nos jours. Les grandes divisions du sujet ont été discutées en commun. MM. Doulcet et Dreyfus, qui remplissent en quelque sorte auprès du groupe les fonctions de rapporteurs, s'occupent activement de préparer la rédaction d'une partie préliminaire dans laquelle seront classés les bibliographies, les biographies et les autres ouvrages et documents généraux.

Dans la section de géographie, MM. Léon Poinsard, Paul Petit et Cribier poursuivent, sous la direction de M. Pigeonneau, une étude complète de la région du Congo. M. Poinsard a lu dernièrement un fragment de son mémoire sur la géographie du bassin du Congo, son climat, sa population. Cette description servira d'introduction aux travaux de M. Paul Petit, sur la situation économique de cette contrée et de M. Cribier, sur le côté diplomatique de la question du Congo.

Enfin, M. Germain Lefèvre-Pontalis est près d'achever l'étude qu'il a entreprise, sous la direction de M. Vandal, sur la mission du président d'Éguilles auprès de Charles-Édouard, en 1745 et 1746.

Groupe d'économie politique et de finances. M. Léon Say, président. — L'an dernier, le Groupe d'économie politique et de finances et le Groupe de droit public et privé avaient mis à l'étude des questions d'ensemble : la peréquation de l'impôt foncier, le régime légal des associations. Les divers aspects de ces questions très vastes, les manières différentes dont elles ont été résolues dans les divers pays, formaient autant de sujets, dépendants les uns des autres, confiés à chacun des membres de ces deux groupes. On a dû renoncer à cette méthode, qui n'aurait pas permis de donner aux articles insérés dans les *Annales* une suffisante variété. Chacun des membres des Groupes a été invité à étudier une question spéciale, formant un tout à elle seule. Un grand nombre de sujets ont été distribués de la sorte dans le Groupe de droit public et privé et dans le Groupe de finances et d'économie politique.

M. Auburtin s'était chargé l'an dernier d'un aperçu historique sur les

1. Ce travail a été publié dans les *Annales* du 15 avril.

impôts fonciers de l'ancien régime. La première partie[1] du mémoire de M. Auburtin s'arrête à la fin du règne de Louis XIII. L'auteur rappelle les diverses formes que l'aide royale avait prises avant Charles VII : il résume les origines de la taille permanente, en décrit l'assiette, les modes de répartition et de perception : il fait connaître enfin la progression des charges que la taille a imposées au pays et les modifications introduites dans son administration, de Charles VII à Louis XIV. Dans une seconde partie, M. Auburtin expose les réformes de Colbert, les besoins financiers de la fin du règne de Louis XIV, la création successive du dixième et des vingtièmes, enfin les réformes financières de Louis XVI.

M. Chastel a étudié l'impôt sur les propriétés bâties en Italie. M. Chastel donne de nombreux détails sur l'assiette de cet impôt, qui est, en réalité, une cédule de l'impôt sur le revenu bien plus qu'une forme de la contribution foncière. Il doit compléter son étude par des recherches sur les modes de perception de l'impôt et sur les nombreuses expropriations de contribuables qui ont eu lieu en Italie.

M. Colein-Dubusq a étudié dans le plus grand détail l'impôt sur les voitures publiques. M. Jules des Rotours a étudié le budget départemental. Il a marqué l'origine des divers services inscrits dans ce budget et des ressources qui l'alimentent.

M. Léon Poinsard s'était chargé d'une étude sur le budget des chambres de commerce. Après avoir énuméré les ressouces de ces établissements, M. Poinsard a exposé les circonstances qui ont agrandi récemment leur rôle financier et, à cette occasion, il a donné plusieurs indications sur les travaux publics entrepris par des chambres de commerce étrangères. Il a discuté, en terminant, les projets déposés à plusieurs reprises dans ces derniers temps, en vue de modifier l'assiette des taxes qui alimentent le budget des chambres de commerce.

M. Zolla a lu un fragment d'une étude sur le budget des grandes routes. M. Zolla décrit l'état des grandes routes à la fin du XVIII[e] siècle, les quelques efforts tentés pour les améliorer et en développer le réseau. Il rappelle l'établissement, par l'édit de 1786, d'une taxe en argent représentative de la corvée, enfin les tentatives faites pour subvenir à l'entretien des routes par l'établissement de barrières à péages. Le travail de M. Zolla s'arrête à 1830, mais nous comptons en avoir la suite dès le commencement de la prochaine année scolaire.

C'est à la même époque que doit être terminé le travail de M. Chardon sur les rapports de la Banque de France avec le Trésor. Enfin, d'autres travaux sont moins avancés. Ce sont ceux de M. Eymard, sur les droits de timbre applicables aux effets de commerce, chèques et billets de banque; de M. Paul Petit, sur les bons du Trésor; de M. le docteur Janvier, sur l'emploi des fonds des caisses d'épargne; de M. Marcel Trélat, sur les comptes spéciaux du Trésor; de M. le docteur Lacroix, sur les prêts faits par l'État aux localités; de M. Noël, sur les tarifs de chemins

1. Ce travail a paru dans les *Annales* du 15 avril.

de fer; de M. Dautresme, sur la législation forestière au point de vue de la conservation des forêts; de M. Desroys du Roure, sur la législation de l'impôt sur l'alcool en Allemagne; de M. Albert Delatour, sur l'agriculture et l'impôt; de M. Houdard sur la réglementation des heures de travail dans l'industrie.

Groupe de droit public et privé. M. Ribot, président. — M. André Lacroix a analysé les divers systèmes d'organisation cantonale proposés depuis la Révolution jusqu'à nos jours. M. Devillers a exposé les origines du régime commercial actuellement applicable à nos colonies. M. Merlin a étudié la question de la responsabilité des ministres en matière budgétaire. Il a fait l'historique des discussions auxquelles elle a donné lieu et des diverses tentatives faites pour la résoudre, soit en France, soit à l'étranger.

M. Menant, dans une étude sur le droit régalien en matière de mines, a recherché la nature des droits du concessionnaire de la mine et de ceux de l'État. La loi de 1810 a constitué la mine à l'état de propriété distincte de la superficie. C'était, dans la pensée du législateur, le moyen le plus efficace d'assurer à la société le bénéfice d'une bonne exploitation des richesses du sol. C'est dans ce même but que le législateur a édicté pour les mines diverses dérogations au droit commun des propriétés. M. Menant étudie ces dérogations et il marque avec soin l'étendue des pouvoirs qui en résultent pour l'administration [1].

M. Fauchille s'est proposé de rechercher les conséquences d'ordre juridique que peut entraîner l'établissement d'une union monétaire. Il a commencé par faire un historique de l'Union monétaire latine. Les circonstances dans lesquelles la Belgique, la France, l'Italie et la Suisse ont fixé les bases de leur régime monétaire commun, la situation nouvelle qui leur est faite par suite de la dépréciation du métal blanc, les intérêts divers de chacune d'elles, leurs prédilections pour telle ou telle politique monétaire se reflètent dans les clauses des conventions successives qu'elles ont signées et permettent seules de comprendre comment ont été modifiées plusieurs des conséquences que pourrait comporter naturellement l'état d'union.

M. Romieu a lu un mémoire sur la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire en Belgique. On ne peut soustraire, chez nos voisins, à l'appréciation de la justice ordinaire les actes de l'administration qui violent un droit civil. Les tribunaux peuvent se refuser à ordonner l'exécution des actes administratifs qu'ils jugent illégaux : ils peuvent accorder à la partie lésée des réparations civiles. Mais il ne leur est pas permis d'annuler les actes de l'administration. Ces divers points ont été fixés par la jurisprudence, qui a su « se maintenir dans la stricte défense des droits civils sans empiéter sur le domaine administratif ». Cette législation présente cependant une lacune : elle ne connaît pas le recours pour excès de pouvoirs [2].

M. Hulot a rédigé un aperçu historique sur les rapports du Canada avec

1. Le travail de M. Menant a paru dans les *Annales* du 15 avril.
2. L'étude de M. Romieu est publiée dans le présent numéro des *Annales*.

l'Angleterre. Il indique les régimes successifs auxquels la colonie a été soumise avant d'obtenir de la métropole une constitution distincte et une indépendance presque complète. A cet exposé se mêle le récit des luttes de la population française contre l'élément anglo-saxon. M. Hulot était tout préparé à traiter ce double sujet par le voyage récent qu'il a fait au Canada.

C'est par un voyage en Allemagne que M. Begoüen s'est également préparé à étudier les rapports de l'Église catholique et de l'État en Prusse, de 1815 à nos jours. La première partie de son travail s'arrête à 1870. M. Begoüen raconte les négociations suivies entre la Prusse et le Vatican en vue de l'organisation de l'Église catholique dans les provinces rhénanes, puis les difficultés survenues au sujet des mariages mixtes, les défaillances du premier archevêque de Cologne, les protestations et l'emprisonnement de son successeur. Il arrive ainsi à l'ère de paix religieuse qui s'ouvre avec le règne de Frédéric-Guillaume IV et a été close par le vote des lois de mai. Nous espérons que M. Begoüen aura terminé cet automne la seconde partie de son mémoire.

Un certain nombre d'autres travaux sont encore à l'état de préparation. Ce sont ceux de M. Meyer, sur les réformes introduites en Tunisie par le protectorat; de M. Simonin, sur l'École de Nancy, et de M. Morlot, sur les réformes projetées en matière de naturalisation.

Tels ont été, Monsieur le Directeur, les travaux des Groupes de l'École. Ils constituent, vous le voyez, un ensemble des plus remarquables et sont de nature à vous confirmer dans les espérances qu'avaient fait concevoir les résultats obtenus l'an dernier.

Auguste Arnauné.

SOCIÉTÉ DES ANCIENS ÉLÈVES ET ÉLÈVES.

Section de finances et de droit public et privé. — *Séance du 9 avril.* — Conférence de M. Hulot sur le Canada. — *Séance du 14 avril.* — Question de la suppression des octrois. M. Lesourd a proposé de remplacer les octrois par des taxes municipales directes; M. Lacroix a défendu le système actuel. — *Séances des 7 et 14 mai.* — Réforme de la législation minière. M. Pensa demande que la législation minière soit revisée dans le sens de l'extension des attributions de l'État. M. Lacroix estime que la législation existante suffit pour la sauvegarde des droits de l'État. — *Séance du 28 mai.* — Conférence de M. Max Leclerc sur le droit budgétaire et l'équivoque constitutionnelle en Prusse.

Section d'histoire. — M. Monod a fait une conférence sur la diplomatie française en Pologne, sous le règne de Louis XV.

MOUVEMENT DES PÉRIODIQUES.

Journal du droit international privé (Paris). — *Livraisons* II, III : W. Philimore. Compétence des cours anglaises en matière d'abordage. — Wolf. De la condition des sociétés étrangères en Allemagne. — A. Lainé. Le droit international privé en France considéré dans ses rapports avec la théorie des statuts. — P. Fiore. Du mariage célébré à l'étranger suivant la législation italienne. — F. Wharton. Échange de notes diplomatiques sur le blocus. — Jurisprudence.

John Hopkins University studies. — 4e *série.* — *Livraison* I : J. Elting. Dutch village communities on the Hudson River. — II, III : W. E. Foster. Town government in Rhode-Island. — E. Channing. The Narragansett Planters. — IV : W. P. Holcomb. Pennsylvania boroughs. — V : J. F. Jameson. An introduction to the study of the constitutional and political history of the states. — VI : D. R. Randall. A puritan colony in Maryland.

Preussische Jahrbücher (Berlin). 3e *livraison :* Stegeman. Die œconomische Grundanschauung von Karl Marx. — Zur Geschichte des Russischen Einflusses in Asien. 4e *livraison :* Delbruck. Ueber die Bedeutung der Erfindungen in der Geschichte. — C. Röszler. Französische Masken. — 5e *Livraison :* Nasse. Entwicklung und Krisis des wirthschaftlichen Individualismus in England. — Graf Pilati. Die Dotation unserer Landschulen, speciell in der Provinz Schlesien. — Ein Blick auf das franzœsische Heerwesen. — Evangelicus. Der Gang des Kulturkampfes. — 6e *livraison :* Dr Mittelstaedt. Die Zeugniszpflich der Reichstagabgeordneten. — Dr Beheim. Schwarzbach. Die Ansiedler Friedrichs des Grossen.

Unsere Zeit (Leipzig). — 3e *livraison :* S. Gopcevic. Die Ereignisse in Bulgarien 1885. — E. Oppert. Nanking. Ein Erinnerungsblatt an die Taeping-Rebellen. — G. Frühauf. Das Project einen Zollunion Oesterreichs mit Deutschland in geschichtlicher Entwickelung. — O. Herbig. Das englische Nord. Borneo oder Sabals. — 4e *livraison :* Sulzer. Die erste Praesidentschaf Grevy. — H. Schwarz. Die bœhmische Glasindustrie. — Die Gesellschaft der Vereinigten Slawen. — 5e *livraison :* G. Diercks. Spanien unter Alfonso XII. — Von Hellwald. Aegypten und der Sudan. — W. Balck. Der britische Reichsbund. — L. Fuld. Die Reformbewegung in deutschen Strafverfahren. — F. Engel. Die Palmen in ihrer wissenchaftlichen und culturgeschichtlichen Bedeutung. — 6e *livraison :* S. von Waltershausen. Die mexicanische Volkswirthschaft und deren Beziehungen in der Vereinigten Staaten von America.

Deutsch Rundschau (Berlin). — *Mai :* C. Reyer. Die californische Ebene. — J. Schmidt. L. von Rancke. — *Juin :* E. du Boys-Reymond. Die Berliner Franzœsische Kolonie in der Akademie der Wissenschaften.

Archiv für œffentliches Recht. — *2e livraison :* Gneist. Die Beschränkungen der Freizügigkeit aus communalen und polizeilichen gesichtspunkten nach Preussischen Verwaltungsrecht. — Hamaker. Ueber die Auslieferung der Inländer wegen der im Auslande begangenen Verbrechen. — Lammasch. Die Frage der Staatsangehörigkeit im Rechte der Auslieferung. — Stoerk. Die Reform der ungarischen Magnatentafel.

Revue coloniale internationale (Amsterdam). — *Avril :* Stemer Brydges Todd. The south Africa diamond Fields. — W. J. Havenga. Un nouvel État dans l'Afrique centrale. — E. Jung. Das Australische Schulwesen. — Rapport sur un voyage fait de Vivi à Issanghila et de Lukungu à Matadi. — *Mai :* Lowet Cameron. The Soudan. — Die hauptsächlichsten Deutschen Ansiedelungen auf dem Erdball. — J. Leclercq. De Chicago aux montagnes Rocheuses. — *Juin :* The native question at the Cape of Good Hope in the days of responsible Government. — A. de Boucherville. L'avenir d'une colonie sucrière. — J. Semmelink. Histoire du choléra aux Indes orientales avant 1807. — Overproduction and tea culture. — Notices. — Bibliographies.

Jahrbücher für Nationalœkonomie und Statistik (Iéna). — *1re livraison :* Hansen. Die Unfallversicherung der Seeleute. — *2e livraison :* Reitzenstein. Ueber die Reform der ländlichen Armenpflege. — Scheel. Die Bevölkerung des deutschen Reiches nach dem Beruf. — *3e livraison :* A. Wagner. Systematische Nationalœkonomie. — Législation financière. — *4e livraison :* Scharling. Das Personemporto der Eisenbahnen. — Jahresbericht des Finanzministers der Vereinigten Staaten über das Finanzjahr 1884-85. — *5e livraison :* Münsterberg. Die Armenstatistik. — Ubersicht uber die neuesten Publicationen Deutschlands und des Auslandes.

Revista de Espana (Madrid). — *25 mars :* J. Vida. La familia como celulà social. — *10 avril :* V. Marinosa. La Deuda publica de Espana. — F.-J. Gosalvez. Anarquià, Federation y collectivismo. — Abdon de Paz. Expulsion de los Judios. — Montes y Almansa. Reflexiones acerca de la Carestia de la subsistencias. — *25 avril :* J. Agius. Madrid, su poblacion, natalidad y mortalidad. — G. Cenal. Ultimos decretos sobre Filipinas. — J. Pando y Valle. Estudio acerca del partido liberal. — *10 mai :* Abdon de Paz. Expulsion de los Moros. — *25 mai :* R. Santillan. Los sucesos de 1820. — E. Soler. La distincion entre la Iglesia y el Estado segun la Fuentes canonicas. — *10 juin :* Luis Coll. Republicas utopicas. — E. Soler. De las Doctrinas sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado, y de su clasificacion. — A. Fuentes. La Hacienda national antes y después de la Restauracion. — Chronique.

Rivista italiana per le scienze giuridiche (Rome). — *2e livraison :* Bonasi. La responsibilità dello Stato per gli atti delli suoi funzionari. Le riforme. — Manara U. Il conto corrente e il check fra commercianti se siano sempre atti di commercio. — Franchi L. Il congresso di Anversa e la unificazione del diritto commerciale. — Revue critique. — Bibliographie.

Le Propriétaire-gérant, Félix Alcan.

Coulommiers. — Imp. P. BRODARD et GALLOIS.

LA SECTION COLONIALE

DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES.

L'École des sciences politiques vient d'adjoindre aux quatre grandes sections entre lesquelles étaient, jusqu'à présent, réparties les matières de son enseignement (section administrative, section économique et financière, section diplomatique, section de droit public et histoire), une cinquième section, spécialement constituée en vue de la préparation aux carrières coloniales.

Cette nouvelle extension des programmes de l'École répond aux vœux souvent exprimés par les hommes dont l'opinion a le plus d'autorité dans ces matières.

L'empire colonial de la France s'est augmenté récemment de nouveaux et vastes territoires, occupés par des populations ayant une civilisation déjà ancienne, une histoire, des traditions, des habitudes d'esprit, des préjugés avec lesquels il est nécessaire de compter, chez lesquelles, par suite, l'œuvre de la colonisation présente des difficultés particulières. La nécessité s'impose donc plus que jamais de donner aux jeunes gens envoyés dans les colonies, soit comme fonctionnaires, soit comme représentants des maisons de commerce ou de banque françaises, une forte éducation spéciale.

La possession de la langue indigène et des principales langues européennes parlées dans la région, l'intelligence des institutions, des coutumes, des mœurs du pays sont, de toute évidence, indispensables. Ce serait une souveraine imprudence de mettre en contact avec les indigènes des hommes dont l'éducation serait à faire sous ce double rapport.

D'autres connaissances, plus générales, sont nécessaires aux administrateurs des colonies françaises ou des pays de protectorat : l'histoire de l'expansion coloniale de la France et des principaux États européens, la comparaison de leurs systèmes coloniaux, l'étude des régimes auxquels ils ont soumis les relations des colonies avec la métropole et des procédés de gouvernement qu'ils ont employés, la législation coloniale française, les principes généraux du droit

administratif et de l'organisation financière française, l'économie politique, etc., ne sauraient être étrangers à nos administrateurs, sans grave dommage pour les intérêts dont ils ont la garde.

Le programme de l'enseignement colonial se divise donc en deux parties : une partie commune, comprenant l'ensemble des matières que doivent posséder tous les fonctionnaires coloniaux; une partie spéciale, variable suivant les besoins particuliers de chacun des groupes naturels que forment nos colonies (Extrême-Orient, pays de droit musulman, anciennes colonies).

Telles sont les bases sur lesquelles a été constituée la section coloniale; son organisation, adaptée dès à présent aux besoins de l'Extrême-Orient, sera prochainement étendue aux pays de droit musulman.

La durée des études est de deux ans.

Nous résumons ci-dessous le programme des cours et conférences dont se compose la section coloniale :

Matières obligatoires.

Organisation des pouvoirs publics en France. (M. Le Vavasseur de Précourt, maître des requêtes au Conseil d'État, commissaire du Gouvernement.)

Budget; marchés de l'État. (M. Gabriel Alix.)

Revenus publics et impôts. (M. René Stourm, ancien inspecteur des finances et administrateur des contributions indirectes.)

Droit international conventionnel : limites, établissements, consulats. (M. L. Renault, professeur à la Faculté de droit de Paris.)

Géographie économique. (M. Pigeonneau, professeur suppléant à la Faculté des lettres de Paris.)

Commerce extérieur et législation douanière. (M. de Foville, professeur au Conservatoire des arts et métiers, chef du bureau de statistique et de législation comparée au Ministère des finances.)

Systèmes coloniaux des principaux pays : France, Espagne, Portugal, Angleterre et Hollande. (M. Paul Leroy-Beaulieu, de l'Institut.)

Droit et administration annamites. (M. Silvestre, ancien chef de la justice indigène en Cochinchine, directeur des affaires civiles et politiques au Tonkin en 1884-1885.)

Législation coloniale française. (M. Wilhelm, secrétaire du Comité du contentieux au Ministère de la marine et des colonies.)

Histoire des rapports des États occidentaux avec l'Extrême-Orient. (M. H. Cordier, chargé de cours à l'École des langues orientales vivantes.)

Géographie coloniale. (M. Paul Pelet.)

Économie politique : monnaie, change, crédit. (M. Aug. Arnauné, docteur en droit.)

Anglais.

Matières facultatives.

Économie politique. (M. Dunoyer, conseiller d'État ; — M. Cheysson, ingénieur en chef des ponts et chaussées, professeur à l'École des mines.)

Droit des gens. (M. Funck-Brentano.)

Législation commerciale et maritime comparée. (M. Ch. Lyon-Caen, professeur à la Faculté de droit de Paris.)

Annamite, chinois ou arabe. (Une entente spéciale a été établie avec l'École des langues orientales vivantes pour que les élèves de la section puissent y étudier les langues annamite, chinoise ou arabe.)

LA POLITIQUE COLONIALE DE COLBERT.

Pour la majorité des Français qui ont appris l'histoire, Colbert est le seul ministre de l'ancien régime qui ait su coloniser, mais il est en même temps l'organisateur convaincu de ces compagnies privilégiées qui passent pour avoir colonisé si mal et si peu, et l'auteur de ce système de restrictions, de prohibitions, de monopoles, de réglementation à outrance que les économistes ont baptisé, je ne sais trop pourquoi, du nom de *pacte colonial* et qu'ils sont unanimes à condamner. Comment concilier ces contradictions? Pourquoi Colbert a-t-il réussi, si sa méthode était fausse et ses procédés mauvais? Ne lui aurait-on pas attribué à la légère une rigueur de doctrines et une politique absolue qui seraient le fait d'un théoricien plutôt que d'un homme d'État? Ou les vérités économiques seraient-elles sujettes comme bien d'autres à se modifier avec le temps, et les principes qui sont devenus éternels et primordiaux au XIXe siècle ne l'étaient-ils pas encore au XVIIe? Autant de questions qui valent la peine d'être discutées. Si nous avons eu beaucoup plus qu'on ne croit d'admirables explorateurs et de colonisateurs de génie, nous avons eu peu de ministres qui se soient occupés sérieusement des questions coloniales. Colbert n'est pas le seul, mais il est le plus grand, et même aujourd'hui nous aurions quelque chose à apprendre en étudiant sa politique, si ses historiens, trop économistes pour être tout à fait historiens, avaient su l'exposer plus clairement, et ne s'étaient préoccupés des doctrines plus que des faits.

Si on veut comprendre Colbert, il faut se souvenir tout d'abord qu'il n'a été ni le fondateur, ni le maître de notre empire colonial. Il a eu à compter avec deux puissances qui ne lui ont laissé qu'une liberté d'action incomplète, la tradition et la volonté de Louis XIV. Nos premières tentatives de colonisation officielle remontaient au temps de François Ier, mais elles avaient eu pour but beaucoup moins l'occupation de terres nouvelles et l'exploitation de leurs richesses par le travail que la découverte d'une route plus directe vers les Indes, ce rêve de tous les navigateurs du XVIe siècle. Tel avait été le principal

objet des expéditions de Verazzano et de Jacques Cartier, et si ce dernier avait pris possession, au nom du roi de France, des rives du Saint-Laurent, c'était parce qu'on espérait atteindre par cette voie l'océan Pacifique, qu'on appelait alors la mer de l'Ouest. Sous Henri II et plus tard sous Charles IX, l'amiral Coligny avait songé à fonder d'abord au Brésil, puis en Floride, de véritables colonies protestantes qui pourraient un jour servir d'asile à ses coreligionnaires persécutés, et disputer le Nouveau Monde au catholicisme espagnol et portugais. Ces établissements, abandonnés par le gouvernement et par Coligny lui-même, qui avait en France de plus graves soucis, avaient succombé sous les coups du Portugal et de l'Espagne, et la double catastrophe du Fort-Coligny et de la Caroline avait laissé dans les esprits de fâcheux souvenirs qui ne s'étaient pas encore effacés à la fin du XVIe siècle.

Quand la pacification de la France permit à Henri IV de reprendre les projets à peine ébauchés par ses prédécesseurs, le but et les procédés de la colonisation avaient déjà subi de profonds changements. Ce qu'avaient surtout cherché les colonisateurs du XVIe siècle, c'étaient les métaux précieux et les épices, c'est-à-dire la richesse facile, la récolte sans travail, le commerce immédiatement productif. Les colonies portugaises n'avaient été que des comptoirs et les colonies espagnoles que de vastes exploitations minières. Mais on avait fini par s'apercevoir qu'il y a une richesse plus solide et plus durable que celle des mines d'or et d'argent : c'est celle de la terre qui ne s'épuise pas et dont les trésors sont aussi précieux et aussi faciles à recueillir, pourvu qu'on trouve des travailleurs capables de supporter les fatigues de la culture sous le soleil des tropiques. La traite des noirs, inaugurée par les Portugais et les Espagnols, était devenue la condition de l'exploitation agricole en Amérique et la principale raison d'être des établissements européens en Afrique. L'Espagne avait hérité des colonies portugaises en même temps que de la couronne du Portugal. Épuisée par ses guerres en Europe, elle était impuissante à défendre un empire colonial démesuré : elle avait sacrifié les possessions portugaises pour sauver les siennes, et toutes les nations maritimes se disputaient cette proie magnifique dont le Portugal, redevenu indépendant, ne devait plus retrouver que les lambeaux. L'Angleterre et la Hollande entrent en scène et inaugurent un régime nouveau mieux approprié à leur tempérament et à leurs institutions que celui du monopole colonial et commercial exercé par l'État et dont le Portugal et l'Espagne avaient donné l'exemple. Ce sont surtout les marchands qui recueillent les bénéfices des entreprises coloniales, car le XVIIe siècle, comme le XVI, ne voit guère dans les colonies qu'un débouché privilégié pour les pro-

duits de la métropole, un marché exclusif où elle pourra se procurer par le commerce ou par l'exploitation du sol ce que la nature lui a refusé, les denrées exotiques, les métaux précieux et les esclaves, instrument de travail indispensable dans les pays tropicaux. Il est donc juste que ce soient les négociants et les armateurs qui fassent les frais de ces entreprises, qu'ils aient la principale part d'action et de responsabilité, mais il est naturel aussi que ceux qui courent les risques aient seuls part aux profits. Les compagnies marchandes privilégiées vont devenir la base du nouveau système colonial. L'État n'interviendra que pour en favoriser la formation, pour sanctionner leurs règlements, pour en surveiller l'exécution, pour leur déléguer, en sa qualité de puissance souveraine, une part plus ou moins large de ses droits sur les territoires qu'elles occuperont et pour les protéger au besoin contre les nations rivales. Ce sont de grands feudataires, comme l'étaient en France les barons et les communes, en Allemagne la ligue hanséatique ou la ligue de Souabe, à cette différence près que cette féodalité marchande est l'œuvre du souverain, qu'elle ne peut guère se passer de lui, que ses fiefs sont au delà des mers, et qu'elle ne saurait avoir les ambitions dynastiques des vieilles familles féodales.

Au début du XVIIe siècle, les Compagnies anglaise et hollandaise des Indes sont déjà fondées; elles seront le modèle que se proposera la colonisation nouvelle, comme celle du XVIe siècle avait cherché à imiter les Espagnols et les Portugais. Henri IV et Richelieu ne feront qu'appliquer en France le système inauguré par l'Angleterre et par la Hollande, mais ils auront ce que n'avaient jamais eu les rois et les ministres du XVIe siècle, un plan de colonisation suivi, raisonné, fondé sur les intérêts généraux et permanents du pays et non sur des chimères comme la recherche du passage nord-ouest, ou sur des intérêts de parti, comme les tentatives de colonisation protestante de Coligny. La France peut être et n'est pas une grande puissance maritime. Elle a une situation unique au monde, des ports nombreux, une population de pêcheurs et de matelots intrépide, mais qui se voit forcée d'aller chercher au dehors l'emploi de son activité qu'elle ne trouve pas dans sa propre patrie. Il lui faut une marine de guerre et pour cette marine des stations dans les mers lointaines, là surtout où elle pourra menacer l'Espagne, notre grande ennemie sur mer comme sur terre. Il lui faut une marine marchande et, pour développer cette marine, des transports réguliers et lucratifs que ne puissent pas lui disputer les Anglais et les Hollandais. Les marchandises de l'Inde, les denrées coloniales nous viennent d'Anvers, d'Amsterdam et de Lisbonne. Il faut aller les recueillir nous-mêmes et sur place : nous les payerons moins cher pour la consommation intérieure et nous pourrons les revendre aux autres

et nous enrichir à leurs dépens comme l'ont fait les Portugais et les Hollandais. Il est vrai que les meilleures places sont déjà prises. Les Espagnols et les Portugais occupent le littoral du golfe du Mexique, les plus belles des Antilles, presque toute l'Amérique du Sud; les Anglais revendiquent depuis Élisabeth la propriété du littoral de l'Amérique du Nord exploré par Verazzano et où Ribaut et Laudonnière ont planté au XVI[e] siècle le pavillon français. En Afrique, le Portugal et après lui la Hollande et l'Angleterre nous ont devancés ou plutôt remplacés. Dans les Indes, les Anglais et les Hollandais sont accourus les premiers à la curée de l'empire portugais; mais la proie est assez belle pour qu'il nous en reste une part. La plus grande partie de l'Afrique est encore inexplorée; en Amérique le littoral entre les bouches de l'Orénoque et celles de l'Amazone, les petites Antilles, le Canada découvert par les Français sont inoccupés. C'est là que doit se porter l'activité française, c'est là qu'elle doit chercher la compensation de ce qu'elle a laissé échapper au XVI[e] siècle. Quant aux moyens d'exécution, c'est à l'Angleterre et à la Hollande qu'il faut les emprunter. L'État n'est pas assez riche, il a de trop lourdes charges et trop de soucis en Europe pour prendre sur lui les frais et la responsabilité de ces lointaines entreprises : du reste, l'exemple du Portugal et de l'Espagne, où l'État s'est fait colonisateur sans en tirer de grands bénéfices, n'est pas fait pour encourager les gouvernements qui voudraient les imiter. C'est donc à des compagnies encouragées, guidées et protégées par l'État, mais prenant à leur charge les risques financiers et les détails de l'administration qu'il faut confier le soin de donner à la France les colonies et les débouchés commerciaux qui lui manquent. Tel est le plan ébauché par Henri IV, généralisé par Richelieu, et qui du reste n'avait rien de contraire à nos traditions nationales. C'étaient des associations de marchands qui avaient fondé nos premiers établissements en Afrique et qui s'étaient obstinées avant et après l'expédition de Villegagnon à coloniser le Brésil. Dès que leur existence et leurs statuts étaient sanctionnés par l'État, elles devenaient des personnes morales, capables d'exercer des droits qui appartenaient en France à une multitude de corporations. Les monopoles commerciaux n'étaient pas une nouveauté dans notre histoire, et la propriété des terres inoccupées pouvait être considérée et l'était en effet comme un fief dont le pouvoir souverain investissait qui lui plaisait. Mais les compagnies d'Henri IV et de Richelieu n'avaient pas mesuré toutes les difficultés de la tâche qu'elles prétendaient accomplir : leurs ressources étaient insuffisantes, leur capital trop faible, leurs vues trop étroites. Le commerce français n'avait pas encore secoué les traditions du moyen âge : il avait gardé ses habitudes et

ses préjugés municipaux : il était rouennais, dieppois, rochelois, il n'était pas national. Les compagnies de la première moitié du XVIIe siècle ne furent jamais que des entreprises d'intérêt local, des sociétés de négociants ou de financiers de Paris, de Dieppe, de Rouen, de Saint-Malo, de la Rochelle; tout au plus deux ou trois villes de commerce s'unirent-elles pour opérer à frais communs : il n'en était pas autrement en Angleterre, où la première Compagnie des Indes avait été l'œuvre des négociants de Londres, ni même dans les Provinces-Unies, où les négociants de la Hollande et de la Zélande avaient été les fondateurs de la Compagnie des Indes orientales; mais aucune de nos places de commerce ne pouvait se flatter d'égaler les ressources des marchands de la Cité, à plus forte raison celles des deux plus riches provinces de la Confédération hollandaise. Nos compagnies étaient donc condamnées d'avance à l'impuissance et à la ruine, non pas parce qu'elles étaient privilégiées, mais parce qu'elles n'avaient pas les moyens de tirer parti de leur privilège.

Cependant, si leurs actionnaires firent peu de bénéfices, leur œuvre ne fut pas stérile. Elles ébauchèrent à leurs dépens cet empire colonial qu'avaient rêvé Henri IV et Richelieu et que Colbert devait étendre et consolider. En moins de cinquante ans, la France avait occupé, outre les établissements du Sénégal, le Canada, l'Acadie, une partie de Terre-Neuve, Saint-Christophe, la Martinique, la Guadeloupe et ses dépendances, Grenade, Sainte-Lucie, Sainte-Croix, l'île de la Tortue, la Guyane; elle avait pris pied à Madagascar; elle avait poussé des reconnaissances dans les Indes; trente mille colons, sans compter les esclaves noirs et les indigènes convertis au christianisme, peuplaient ces possessions nouvelles. La fondation de cet empire n'avait coûté à l'État que quelques vieux navires, quelques canons, quelques caisses d'armes et de munitions abandonnés aux compagnies; mais il faut bien avouer que le but poursuivi par Henri IV et par Richelieu, le développement de notre marine et de notre commerce, n'avait été que très imparfaitement atteint. Le régime du monopole commercial qui avait été appliqué dès le règne d'Henri IV au Canada (1598) et plus tard au commerce des Indes orientales (1604) et que Richelieu avait généralisé en le concédant tour à tour à la Compagnie des Cent associés du Canada (1627), à celles du Sénégal et de Guyane (1633), à celle des îles d'Amérique (25 novembre 1634), à la Compagnie de Guinée (1635), à celle de Madagascar et d'Orient (1642), avait abouti à des résultats tout à fait imprévus. Une partie de ces monopoles avait été frappée de déchéance par suite de la dissolution des compagnies : d'autres, comme celui de la compagnie du Canada, avaient passé entre les mains d'associations particulières qui luttaient sans

succès contre le commerce interlope, français, anglais et hollandais : aux Antilles, la compagnie de 1642, qui avait succédé à celles de 1626 et de 1635, avait fini par vendre ses domaines et ses droits à l'ordre de Malte ou à de simples particuliers, Duparquet à la Martinique, Boisseret à la Guadeloupe, le comte de Cérillac à Grenade, et les ports n'étaient guère fréquentés que par des navires anglais ou hollandais munis ou non de passeports réguliers, délivrés par les propriétaires des îles. Quant à nos armateurs, ils étaient traités aux Antilles sur le même pied que les étrangers, et les quelques exemptions de droits dont ils jouissaient dans les ports de France ne compensaient pas pour eux les risques de la navigation dans des parages infestés de corsaires espagnols ou de flibustiers de toute origine pour qui tout navire chargé était de bonne prise. La fondation de nos colonies avait donc profité surtout à l'Angleterre et à la Hollande, qui vendaient à nos planteurs les esclaves noirs et les marchandises d'Europe et qui rapportaient en échange les sucres et les tabacs des Antilles. C'était sous pavillon anglais ou hollandais que nos denrées coloniales entraient dans nos ports, et le marché des fourrures du Canada, qui aurait dû être à Rouen ou à la Rochelle, était à Londres et à Amsterdam. Tels étaient les précédents de notre histoire coloniale lorsque Colbert arriva au pouvoir.

Il avait fait pendant vingt ans l'apprentissage de l'administration, d'abord dans les bureaux de la guerre, puis au Conseil d'État, enfin dans une situation qui, sans lui donner de titre officiel, l'avait initié à toutes les affaires, à tous les secrets de la politique intérieure et extérieure, celle d'administrateur de la fortune personnelle de Mazarin et de confident du premier ministre. Comme presque tous ses contemporains, comme Anne d'Autriche, comme Fouquet, comme Mazarin lui-même, il s'intéressait aux questions coloniales; dans le mémoire adressé à Mazarin en 1653 et qui est comme le programme de son futur ministère, il avait insisté sur la nécessité de relever et de développer les colonies; il avait des vues d'ensemble, parce qu'il avait étudié dans toutes ses parties, avec une admiration sans réserve, la politique de Richelieu, mais il lui manquait la connaissance du détail et l'expérience personnelle : sous Mazarin, il n'avait jamais exercé qu'une action très indirecte dans les affaires coloniales, abandonnées à trois autorités rivales dont les attributions mal déterminées étaient une source perpétuelle de conflits : le duc de Vendôme, surintendant général du commerce et de la navigation, le secrétaire d'État aux affaires étrangères, Hugues de Lionne, et le vice-roi d'Amérique, le marquis du Pas de Feuquières, créature et prête-nom de Fouquet.

Ce fut seulement en 1669 que Colbert fut officiellement chargé,

comme secrétaire d'État, du département de la marine, du commerce et des colonies, mais c'est à lui que reviennent la responsabilité et la gloire de tout ce qui s'est fait depuis 1661 ; il a eu la charge avant d'avoir le titre, et sa voix fut toujours prépondérante dans le Conseil du commerce, où se traitaient les questions relatives aux colonies : c'est donc à juste titre que la postérité aussi bien que les contemporains l'ont regardé comme le grand inspirateur, comme le conseiller par excellence de la politique coloniale, et cela dès le début du règne personnel de Louis XIV, conseiller souvent écouté, presque toujours respecté, mais non tout-puissant comme l'avait été Richelieu. Là, comme partout, Louis XIV a toujours été le maître : de tout ce qui s'est fait sous son règne, bon ou mauvais, rien ne s'est fait malgré lui, peu de chose s'est fait sans lui ou à son insu.

Bien que Colbert ne soit pas étranger aux questions coloniales et qu'il possède une instruction générale dont se seraient contentés bien des ministres, il veut, avant d'agir, savoir et tout savoir. Les trois premières années de son ministère sont consacrées à une vaste enquête dont les éléments existent encore dispersés dans toutes nos archives, au ministère des affaires étrangères, à la Marine, aux Archives et à la Bibliothèque nationale. Il s'entoure de tous les renseignements, de tous les conseils autorisés; il consulte les voyageurs, les négociants, les capitaines de navire, les agents des anciennes compagnies; il fait analyser les mémoires soumis autrefois à Richelieu et à Mazarin : le comte d'Estrades, notre ambassadeur à la Haye, est chargé de recueillir des informations sur l'organisation des compagnies hollandaises et se procure, par des moyens qui ne sont pas toujours strictement diplomatiques, la copie des principaux mémoires de la Compagnie des Indes orientales : l'archevêque d'Embrun, notre ambassadeur à Madrid, reçoit en Espagne une mission analogue : des agents ministériels, entre autres le chevalier de Clerville, chargé de l'inspection des ports de Normandie et d'Artois, sondent adroitement les dispositions des armateurs et des négociants de nos grandes places de commerce : tous ces documents, tous ces mémoires, Colbert les lit, les annote; il interroge lui-même les gens compétents; il dicte ou rédige de sa main les instructions et les questionnaires. Ce n'est qu'après trois ans de ce travail gigantesque que son opinion est faite et qu'il passe de l'étude à l'action. Ce qu'on pourrait appeler la première phase de sa politique coloniale ne commence qu'en 1664.

Pour lui, comme pour Richelieu, cette politique doit être avant tout commerciale. Colbert est convaincu, avec tout son siècle, que le vrai secret du commerce c'est de vendre le plus possible à l'étranger et de lui acheter le moins possible. Il faut donc multiplier les échanges,

mais de telle façon que la balance du commerce reste en faveur de la France, c'est-à-dire qu'à la fin de chaque année le bilan des opérations commerciales se traduise par un excédent de numéraire payé par l'étranger et introduit dans la circulation du royaume. Le seul moyen d'atteindre ce but, c'est de développer sous toutes ses formes la production nationale : c'est de demander à notre sol et à notre industrie tout ce que la France consomme et tout ce qu'elle peut produire; mais elle ne produira jamais ni le sucre, ni les épices, ni le café, ni l'indigo, ni les bois de teinture, ni le coton, ni les peaux de castor, ni la morue de Terre-Neuve, ni bien d'autres denrées qui sont devenues indispensables et dont le consommateur français ne sait plus se passer. Le rôle des colonies c'est de les lui fournir : les unes seront des colonies de culture et d'émigration, les autres des pêcheries, des territoires de chasse, de simples entrepôts de commerce : mais toutes concourent au même but, nous affranchir de l'étranger, supprimer les intermédiaires, nous permettre d'être nos propres fournisseurs de denrées exotiques et nos propres entrepreneurs de transports. Tel avait été l'idéal de Richelieu, tel était celui de Louis XIV et de Colbert.

La France était, comme nous venons de le voir, bien loin de l'avoir atteint en 1661 : ses seules colonies de culture, les Antilles, lui fournissaient un peu de sucre et de tabac, le Canada lui envoyait quelques milliers de peaux de castor; son unique marché à esclaves, le Sénégal, ne lui vendait pas d'esclaves : c'étaient les Hollandais et les Anglais qui faisaient la traite des noirs, pour le compte de nos planteurs, à la côte de Guinée, comme ils faisaient le commerce des produits de nos Antilles et des pelleteries du Canada. Sur 25,000 navires environ qui représentaient la flotte marchande de l'Europe, notre marine en comptait à peine 2,300 (Colbert disait 600, parce qu'il ne tenait compte que des navires de long cours), tandis que la Hollande à elle seule en avait plus de 15,000 et l'Angleterre près de 6,000. Notre marine de guerre, qui n'avait ni bons ports, ni arsenaux, ni chantiers de construction, ni moyens réguliers de recrutement, se réduisait à quelques galères et à une trentaine de bâtiments de haute mer, dont la moitié étaient incapables de faire une traversée et dont trois seulement portaient plus de soixante canons. Il fallait donc exclure l'étranger du commerce de nos colonies, lui enlever le monopole des transports, recruter nous-mêmes nos esclaves, peupler et réorganiser nos possessions des Antilles et du Canada, créer des établissements dans ces riches contrées de l'Extrême-Orient où nous n'avions pas même un comptoir et dont l'Angleterre et la Hollande se partageaient l'exploitation, depuis la décadence des colonies portugaises : il fallait enfin donner à la France cette puissance maritime rêvée par Richelieu et

qui lui permettrait de protéger ses marchands contre la piraterie plus ou moins autorisée.

Une partie de cette œuvre appartenait évidemment à l'État. Lui seul pouvait organiser une marine militaire; seul il pouvait, par des dispositions législatives nouvelles, ou par une observation plus sévère des anciens règlements, fermer nos colonies au commerce étranger, enlever aux Hollandais le monopole des transports maritimes, déjà atteint par le droit de 50 sous par tonneau qui frappait tout navire étranger, chargeant ou déchargeant des marchandises en France, encourager enfin l'essor de notre marine marchande par des primes accordées aux armateurs et aux constructeurs.

L'État devait-il également se charger de l'exploitation des colonies déjà fondées ou de la création des établissements nouveaux? Colbert, qui depuis 1661 avait accepté, d'abord comme intendant, puis comme contrôleur général, la lourde tâche de relever nos finances, savait mieux que personne que les ressources du Trésor ne lui permettaient pas de faire à lui tout seul, au moins avant de longues années, les frais de notre grandeur coloniale, que l'impôt suffisait à peine aux dépenses normales et obligatoires et que le crédit public n'était pas assez solide pour qu'on se hasardât à demander à l'emprunt ce que l'impôt ne pouvait fournir.

Laisser à l'initiative privée le soin de relever et surtout de créer des colonies, de lutter non seulement contre la concurrence commerciale, mais contre les hostilités ouvertes des Espagnols, des Hollandais et des Anglais, c'était une chimère aussi impossible à réaliser au XVIIe siècle qu'elle le serait de nos jours. Les particuliers peuvent exploiter des colonies déjà créées, mais ils ne les fondent pas, et presque partout, sauf aux Antilles et au Canada, il ne s'agissait pas d'exploiter, mais de fonder. Les particuliers et l'État étant également impuissants, restaient les grandes compagnies qui avaient échoué en France, mais qui avaient réussi en Hollande et en Angleterre, et qui réussiraient également chez nous quand elles auraient des capitaux suffisants, une direction plus habile et qu'elles seraient mieux protégées.

C'était la conclusion de tous les mémoires que Colbert avait eus sous les yeux depuis trois ans et qui s'accordaient sur deux points : nécessité d'exclure les étrangers du commerce de nos colonies; nécessité de concéder, au moins temporairement, le privilège de ce commerce à des compagnies, énergiquement soutenues et surveillées de près par l'État, et qui auraient assez de capitaux pour faire les avances et pour pouvoir attendre l'heure des bénéfices [1].

1. *Archives coloniales*, série F, 9, carton I.

Du reste, Colbert n'avait pas le choix : n'eût-il pas été entraîné par la tradition, par l'opinion, par l'exemple des nations voisines, par les impatiences de Louis XIV, qui travailla à l'organisation des compagnies avec autant d'acharnement, autant de passion et peut-être plus d'illusions que son ministre, il l'aurait été par l'impossibilité de faire mieux ni autrement.

Mais les compagnies privilégiées, telles que les rêve Colbert, ne seront plus ces petites associations provinciales et presque municipales, sans capitaux, sans prestige, sans vues d'ensemble, se jalousant et se gênant les unes les autres; le plan de colonisation de 1664 est fondé sur l'existence simultanée de deux grandes compagnies nationales, ouvertes à tous, disposant de capitaux considérables, pouvant armer de véritables flottes de guerre et de commerce, et se partageant le monde, comme l'avaient fait autrefois les Espagnols et les Portugais. L'une, la Compagnie des Indes occidentales, maîtresse de l'Atlantique, administrerait et exploiterait, au profit exclusif de la France, nos colonies d'Amérique, et recruterait en même temps, par la fondation de nombreux établissements sur les côtes occidentales de l'Afrique, les travailleurs nécessaires à la prospérité de nos Antilles. L'autre, la Compagnie des Indes orientales, dont le rôle serait surtout commercial, en semant ses comptoirs et ses stations navales sur tout le littoral de l'océan Indien et de l'océan Pacifique, assurerait à la France le commerce de l'Extrême-Orient, soit par la route du cap de Bonne-Espérance, soit par celle de la mer Rouge et de l'isthme de Suez, si la Turquie consentait à l'ouvrir.

Le plan était séduisant et grandiose; l'exécution en fut conduite avec cette décision, cette sûreté de main et cette activité passionnée qui constrastait chez Colbert avec la lenteur de sa parole et la froideur de ses manières. L'enveloppe seule était de marbre.

L'histoire de la formation des deux Compagnies des Indes est trop connue pour qu'il soit nécessaire d'insister sur des faits que des travaux récents ont mis en pleine lumière. Le terrain était déblayé : les anciennes compagnies du Canada, des îles d'Amérique, de Madasgascar et du Sénégal avaient consenti à liquider ou à vendre leurs droits; les seigneurs propriétaires des petites Antilles avaient été indemnisés et avaient renoncé à leur souveraineté : le comte d'Estrades, tout dévoué aux projets de Colbert, avait succédé au marquis de Feuquières comme vice-roi d'Amérique; son lieutenant général, M. de Tracy, avait été chargé de visiter le Canada et les Antilles et de préparer les voies à la Compagnie des Indes occidentales. Les arrêts du Conseil qui instituent les deux Compagnies paraissent l'un au mois de mai (Compagnie des Indes occidentales), l'autre au mois d'août 1664 (Compagnie des Indes orientales).

Rien n'avait été négligé pour assurer le succès. Le roi, les reines, le dauphin, le prince de Condé, le prince de Conti figuraient en tête de la liste pour des souscriptions de 30,000 à 60,000 livres; une sorte de manifeste rédigé par l'académicien Charpentier, le futur collaborateur de Chardin dans la rédaction de ses voyages, avait paru sous le titre de *Discours d'un fidèle sujet touchant l'establissement d'une Compagnie des Indes orientales, adressé à tous les François*, et Colbert l'avait fait répandre dans toute la France : des lettres du roi et du ministre adressées aux cours souveraines, aux municipalités des grandes villes, aux gouverneurs de provinces, aux intendants, aux archevêques et évêques avaient fait appel au zèle des fonctionnaires et au concours du public; les deux Compagnies avaient été comblées de faveurs : monopole du commerce pour quarante ans à la Compagnie des Indes occidentales, pour cinquante ans à celle des Indes orientales, dans toute l'étendue de leur concession; prime de 30 à 50 livres par tonneau pour les marchandises exportées de France, de 40 à 75 pour les denrées importées; exemption de moitié des droits d'entrée et de sortie; entière franchise pour les articles destinés à la réexportation. Louis XIV avait pris tellement au sérieux son rôle de lanceur d'affaires qu'il dépassa le but : les intendants aiguillonnés par les lettres royales déployèrent un zèle qui effaroucha le public, et Colbert dut s'épuiser en correspondances pour réparer les maladresses, calmer les inquiétudes et réchauffer l'ardeur quelque peu attiédie des corps de villes et des communautés marchandes. Malgré ces résistances, en 1665, le capital versé à la Compagnie des Indes occidentales dépassait 4 millions de livres et ses armements s'élevaient à 50 vaisseaux : la Compagnie des Indes orientales disposait d'un capital de 10 millions de livres et d'une flotte de 30 navires dont 4 avaient été expédiés au mois de mars et 14 autres devaient partir au mois d'août. Colbert ne comptait pas s'en tenir là : il songe à intéresser dans la Compagnie des Indes orientales et même dans celle d'Amérique les princes allemands dont les États touchaient à la mer du Nord et à la Baltique, et les villes hanséatiques que les Espagnols sollicitaient de leur côté : il entame des négociations à Constantinople pour essayer de nous ouvrir la route de Suez; il demande au voyageur Bernier des mémoires sur la cour du Grand Mogol [1]; il engage au service de la Compagnie des Indes orientales un émigré français, Caron, ancien directeur de la Compagnie des Indes néerlandaises, et combine avec lui les moyens de ruiner le commerce hollandais.

1. P. Clément. *Lettres, instructions et mémoires de Colbert*, t. III, 2e partie, p. 427. Le mémoire de Bernier a été publié dans la *Revue de l'Anjou*, en 1885, par M. Castonnet des Fosses.

Plus admirable peut-être dans l'œuvre de chaque jour que dans ses grandes conceptions théoriques, ce travailleur infatigable ne se contente pas de diriger de loin et de haut, il descend aux moindres détails et il y apporte cette netteté d'esprit et cette vigueur de bon sens qui lui ont donné sur le roi et sur l'opinion une si légitime influence. Ses instructions sont des modèles de clarté et de précision : il ne laisse rien au hasard. Il procède non pas avec lenteur et timidité, mais avec une prudence maîtresse d'elle-même qui est la marque des grands esprits et des esprits justes. L'énorme correspondance des gouverneurs, des intendants, des directeurs des Compagnies, des consuls, des agents de toute espèce qu'il entretient dans tous les coins du monde passe tout entière sous ses yeux ; il ne dédaigne pas ce que les esprits superficiels appellent les petites choses : questions de personnes, questions d'étiquette qui jouent un si grand rôle dans les affaires orientales, questions de comptabilité, conflits entre les Compagnies et les officiers royaux ; mais les petites choses ne l'empêchent pas de voir les grandes. Cet homme de cabinet qui n'est ni géographe, ni historien, ni marin, ni ingénieur qui n'a jamais mis le pied dans une de nos colonies, qui n'a visité ni l'Asie, ni l'Afrique, ni l'Amérique, a, sur les grandes routes du commerce, sur la politique à suivre en Orient, sur les procédés de colonisation à appliquer dans les différents climats, des vues d'une grandeur et d'une justesse dont nous gagnerions peut-être à nous inspirer encore aujourd'hui. Quand il s'agit de tracer à notre commerce les routes de l'Extrême-Orient, il devance de plus d'un siècle les hommes d'État anglais et marque d'une main sûre toutes les étapes qu'occupera plus tard l'Angleterre [1] : Sainte-Hélène, le Cap, l'île Maurice, Ceylan, Singapour, Aden ou Socotora ; il devine quatre-vingts ans avant Dupleix les avantages de ce commerce d'Inde en Inde que les Hollandais eux-mêmes n'avaient pas su organiser [2] ; il entrevoit déjà qu'il y a au Canada autre chose que des pêcheries et des chasses de castors, aux Antilles autre chose que des plantations de cannes à sucre et de tabac ; il veut y développer la population, y créer des manufactures, y organiser une marine coloniale ; il veut en faire non pas une ferme à exploiter, une propriété à faire valoir, comme les colonies espagnoles, mais une terre peuplée par notre race, parlant notre langue, observant nos lois, une France transatlantique, intimement unie à la mère patrie, où la population jouira de tous les droits reconnus aux naturels français, un seul excepté, celui du libre commerce avec l'étranger ; une *plus grande France*.

1. *Lettres et instructions de Colbert*, III, 2e partie, p. 461 et suivantes.
2. *Id.*, p. 556.

comme le disent aujourd'hui les Anglais qui croient avoir inventé une nouvelle formule de système colonial, et qui sont dans cette conception prétendue moderne les plagiaires de Colbert, comme ils ont été aux Indes les plagiaires de Dupleix.

Malheureusement le plan de colonisation, dont l'application avait commencé en 1664, péchait par la base; l'une des deux compagnies sur lesquelles reposait tout le système, celle des Indes occidentales, était condamnée avant sa naissance. Malgré ses efforts pour se renseigner, Colbert ne connaissait qu'imparfaitement l'état des esprits et des intérêts au Canada et aux Antilles : les vrais colons qui auraient pu l'instruire avaient été tenus à l'écart, non pas par le ministre, mais par ses agents et ses conseillers, presque tous partisans du monopole commercial. Personne en France n'avait compris que des colonies déjà adultes, habituées depuis longtemps à une liberté de commerce presque illimitée, accoutumées à s'administrer elles-mêmes, n'accepteraient ni le monopole, ni la tutelle étroite et tracassière d'une compagnie de marchands capable à la rigueur d'exploiter des populations inférieures, mais incapable de gouverner des hommes de race européenne dont les intérêts étaient en opposition directe avec les siens. L'expérience ne tarda pas à lui révéler ce qu'il ignorait. Aux Antilles, la nouvelle de la création d'une compagnie privilégiée fut accueillie avec une véritable terreur. Quand M. de Chambré, agent général, débarqua à la Martinique, il se trouva en face d'une ligue des colons décidés à empêcher même par la force l'exécution des nouveaux règlements. M. de Tracy, assez mal secondé par les gouverneurs particuliers, dut faire des miracles d'habileté pour prévenir une insurrection générale, et, tout en maintenant le principe de la souveraineté de la Compagnie, il fut obligé d'imposer à M. de Chambré un compromis qui dérogeait déjà à ses privilèges. En vertu d'un règlement du 17 mars 1665 et d'un accord signé le 18 octobre 1666 [1] entre M. de La Barre, chargé des pleins pouvoirs du roi et de la Compagnie après le départ de Tracy, M. de Chambré, M. de Clodoré, gouverneur de la Martinique, et les délégués des colons, il fut décidé que la Compagnie serait tenue à avoir toujours un nombre de navires suffisant pour charger les denrées expédiées par les planteurs, que les armateurs français pourraient trafiquer librement dans toutes les Antilles, moyennant le payement d'un droit de 2 $^1/_2$ p. 0/0 sur les marchandises importées et exportées, que les étrangers pourraient faire le même commerce moyennant un droit de 5 p. 0/0; que les marchandises seraient taxées par une commission de marchands élus, et que toutes les exemptions d'impôts

1. Moreau de Saint-Méry, *Lois et constitutions des îles françaises de l'Amérique Sous-le-Vent*, I, p. 141 et 157.

précédemment accordées seraient maintenues. C'était au fond l'abolition du monopole et l'abdication de la Compagnie, qui méconnaissait les intentions de Colbert en rouvrant aux étrangers les ports de nos colonies qu'il avait voulu leur fermer.

Au Canada, où les difficultés économiques se compliquaient de la lutte engagée depuis longtemps entre le pouvoir civil et les Jésuites, véritables souverains du pays, la Compagnie des Indes occidentales ne reçut pas un meilleur accueil. L'intendant Talon écrivait au roi en octobre 1665, quelques mois après son arrivée : « Il n'est rien de plus « vrai que le travail et le commerce sont les deux principaux moyens « de mettre l'abondance dans le pays du Canada, de soutenir les fa- « milles accommodées, de relever les misérables, et, sans la liberté du « dernier en faveur des habitants, je demeure persuadé, par ce que « j'ay déjà reconnu, que non seulement le pays ne s'establira pas, mais « qu'il se détruira par le retrait des principales familles. Il seroit donc « à propos que Sa Majesté fist entendre que son intention est que les « habitants fassent tout le commerce que leur industrie leur peut « rendre utile, mesme des pelleteries qu'ils envoyeront en France et « qu'en eschange d'icelles par retour de voiture ils pourront sortir « du royaume non seulement de quoy subsister, mais encore de quoy « traiter avec les sauvages. Il a esté besoin d'un peu de rhétorique « pour remettre les esprits des peuples tous abattus parce que l'agent « général de la Compagnie avait fait entendre que le commerce leur « estoit deffendu [1]. » Deux ans plus tard il s'exprimait encore plus clairement. « Si Sa Majesté veut faire quelque chose du Canada, « écrivait-il à Colbert, il me paroist qu'elle ne réussira qu'en le reti- « rant des mains de la Compagnie des Indes occidentales, et qu'en y « donnant une grande liberté de commerce aux habitants, à l'exclusion « des seuls estrangers. Si au contraire elle ne regarde ce pays que « comme un lieu de commerce propre à celui des pelleteries et au « débit de quelques denrées qui sortent de son royaume, l'émolument « qui en peut revenir ne vaut pas son application et mérite bien peu « la vostre. »

Dès le début de l'année 1668, Colbert conservait peu d'illusions sur l'avenir de la Compagnie des Indes occidentales, qui avait à peu près abandonné le commerce du Canada et des Antilles et qui se bornait à transporter quelques cargaisons d'esclaves, de bestiaux et de bœuf salé : cependant elle avait une excuse, la guerre avec l'Angleterre, puis avec l'Espagne qui l'avait surprise en pleine formation. Il fallait prolonger l'expérience pour qu'elle devînt décisive. Après les traités de

1. Archives coloniales. Collection Moreau de Saint-Méry, *Historique des colonies. Instructions aux administrateurs*, I, 1665-1701.

Bréda et d'Aix-la-Chapelle, un arrêt du Conseil du 10 septembre 1668 [1] décida qu'aucune autorisation ne serait plus accordée aux navires étrangers; en même temps, des instructions très précises données à M. de Baas, lieutenant général des îles et terres fermes d'Amérique, lui enjoignaient d'avoir à maintenir les droits de la Compagnie, ainsi que les engagements antérieurs qu'elle pourrait avoir contractés avec les colons, mais lui traçaient en même temps tout un programme de colonisation qui ne laissait plus à la Compagnie qu'une action purement commerciale [2].

M. P. Clément, l'éditeur et l'historien de Colbert, lui a reproché avec une certaine amertume l'arrêt du Conseil de 1668 et les instructions données à M. de Baas, évidemment inspirées par lui, bien qu'il n'eût pas encore à cette époque le département des colonies. Il signale comme des mesures désastreuses, non seulement le maintien du privilège de la Compagnie, mais l'exclusion des étrangers, la taxe des marchandises, le commerce de troc recommandé et les payements en numéraire proscrits, enfin la prétention de plier les colonies aux lois et aux règlements de la métropole [3]. La plupart de ces reproches ne sont pas fondés. L'exclusion des étrangers était sans doute une restriction apportée à la liberté des colons et jusqu'à un certain point une atteinte à leurs intérêts; mais Colbert croyait qu'il est permis de sacrifier, au moins pour un temps, un intérêt local et particulier à un intérêt général : il voulait créer une marine marchande française et même une marine coloniale; il voulait resserrer les liens des colonies et de la métropole; il regardait comme une duperie de semer pour laisser la récolte à d'autres et de fonder à grands frais des colonies françaises pour en abandonner l'exploitation aux Hollandais ou aux Anglais. Il ne faisait du reste que suivre l'exemple de toutes les puissances maritimes. Avons-nous le droit de juger les hommes et les choses du passé avec nos théories contemporaines, vérités d'aujourd'hui, erreurs d'hier et peut-être de demain?

La taxe des marchandises était une tradition depuis longtemps acceptée, qu'il était dangereux de briser brusquement, que Colbert lui-même regardait comme un pis aller et qu'il supprimera dès qu'il le croira possible.

L'exclusion du numéraire dans les opérations commerciales, exclusion qui du reste n'était pas absolue, s'expliquait par une double cause, le désir tout naturel de voir exporter en Amérique des marchandises et non des monnaies françaises, et l'habitude que les colons

1. Moreau de Saint-Méry, *Lois et constitutions*, I, p. 174.
2. *Lettres et instructions*, III, 2e partie, p. 406 et suiv.
3. *Id.*, introduction, p. LXIII et XLVII.

avaient prise, faute d'une quantité de numéraire suffisante, de stipuler en livres de sucre et de tabac au lieu de compter par livres et deniers. C'était, comme la taxe des marchandises, une concession à la coutume beaucoup plus qu'un système.

L'introduction dans les colonies, non pas des règlements français, mais plus exactement de la coutume de Paris et des ordonnances royales d'un caractère général, n'avait rien d'étrange, puisqu'elle s'appliquait à des populations françaises qui ne se trouvaient même pas, comme nous le sommes aujourd'hui en Algérie, en présence d'une population indigène différente de mœurs et de traditions.

Enfin le maintien de la Compagnie était un acte de simple loyauté; il eût été injuste de lui refuser le temps de faire ses preuves dans des conditions favorables qu'elle n'avait pas encore rencontrées et de rompre le contrat signé avec elle, au moment même où la paix allait lui permettre de l'exécuter.

La paix ne releva pas les affaires de la Compagnie et ne modifia pas son système. En 1669, quand Colbert prit officiellement possession du département des colonies, la question était jugée; la révolution qui se préparait depuis deux ans dans son esprit était accomplie, et sa politique coloniale allait entrer dans une seconde phase qu'aucun de ses historiens n'a su distinguer et qui n'est plus, comme la première, une période de tâtonnements, d'expériences, de responsabilité incomplète et déguisée, mais d'action en pleine connaissance de cause, en pleine possession de sa propre pensée, et en pleine liberté, autant qu'un ministre de Louis XIV pouvait avoir de liberté. Colbert a compris que, de ses deux grandes Compagnies, l'une n'a pas de raison d'être et qu'il ne reste plus qu'à la laisser mourir honorablement; il a compris qu'on ne peut gouverner et exploiter de la même manière des colonies de peuplement et de culture, comme les Antilles et le Canada, des comptoirs de traite, comme nos établissements d'Afrique, et des colonies de commerce comme celles qu'il rêve dans l'Extrême-Orient. A partir de 1669, se succèdent une série de mesures qui préparent lentement la dissolution de la Compagnie des Indes occidentales. Dès le mois de mai 1669, la liberté de commerce est rétablie au Canada[1]. Le 12 juin 1669, un arrêt du Conseil enlève à la Compagnie et réserve au roi le droit de délivrer des passeports pour le commerce des îles[2]; le 9 décembre, un nouvel arrêt supprime le droit de 6 livres par tonneau de jauge que la Compagnie percevait au départ de France sur tous les navires ayant des permissions pour l'Amérique, indépendamment

1. *Lettres et instructions*, III, 2e partie, p. 449.
2. Moreau de Saint-Méry, *Lois et constitutions*, I, p. 178.

du droit de 5 p. 0/0 payable au retour. Le 3 juillet 1670, Colbert écrit à M. de Baas : « Ce n'est point du tout l'intention de Sa Majesté que la « Compagnie fasse seule le commerce dans les isles, au contraire sa « volonté est d'y porter tous les François, d'y establir une liberté « entière : en attendant qu'il y ait assez de vaisseaux françois qui y « aillent, S. M. veut que la Compagnie y porte toujours des marchan- « dises et qu'elle envoye la plupart de ses vaisseaux en Guinée pour « avoir par ses mains la quantité de nègres nécessaire pour lesdites isles « et ce faisant n'avoir plus besoin des Hollandois : c'est là l'unique but « que vous devez avoir [1]. » Le 4 juin 1671 le droit de 5 p. 0/0 est réduit à 3 p. 0/0. En 1672, la liquidation est déjà arrêtée en principe. Enfin, en décembre 1674, le privilège est révoqué, le capital est remboursé aux actionnaires, le roi se charge de payer les dettes de la Compagnie et reprend la propriété et l'administration directe de toutes les terres et îles qui lui avaient été concédées. Dès lors les Antilles, la Guyane, le Canada, l'Acadie et Terre-Neuve, c'est-à-dire toutes nos possessions d'Amérique, deviennent des colonies royales, et quelque étrange que le fait puisse paraître à ceux qui ne voient dans Colbert que l'homme des monopoles, des prohibitions et du pacte colonial, son système d'administration peut se résumer en un mot, liberté : liberté de culture, liberté d'industrie, liberté de commerce sauf pour les étrangers, liberté de conscience pour les protestants et pour les juifs. Son programme s'est élargi ; il ne se borne plus aux questions commerciales, il embrasse tous les grands intérêts, tous les problèmes si variés de la colonisation : au Canada, limitation prudente et progressive de l'autorité du clergé et surtout des missionnaires jésuites ; guerre sans merci contre les Iroquois ; développement de la colonisation militaire, concentration des défrichements et de la population trop disséminée, création d'une marine coloniale, établissement de pêcheries sédentaires ; extension des cultures appropriées au climat, les céréales, le lin, le chanvre, les arbres fruitiers, et surtout de l'éducation du bétail ; exploitation des forêts, des mines de fer, de cuivre, de plomb, de charbon de terre ; installation d'usines métallurgiques, de fonderies de canons, de chantiers de construction, de savonneries, de tanneries, de fabriques de goudron et de potasse, de brasseries, de manufactures de draps et de toiles, et de scieries. Aux Antilles, augmentation de la population coloniale, non pas par l'envoi des vagabonds, des voleurs et des faux-sauniers, mais par l'émigration volontaire, par l'amélioration du sort des engagés, par l'importation des travailleurs nègres et par la réglementation

1. *Lettres et instructions*, III, 2e partie, p. 488.

moins arbitraire de l'esclavage[1]; encouragement aux cultures nouvelles, coton, cacao, indigo, poivre, gingembre, muscade, mûrier; création de manufactures de tabac, de fabriques de cotonnades, de raffineries, d'indigoteries; liberté complète des transactions entre les colons et du commerce avec la France; établissement de relations régulières entre les diverses colonies et surtout entre les Antilles et le Canada; tolérance et protection accordée aux juifs et même aux protestants. Pour obtenir tous ces résultats, ce n'est pas à l'autorité qu'il faut faire appel, c'est à l'intelligence, à l'initiative et aux intérêts des colons, c'est-à-dire à la liberté. En février 1670, Colbert écrit aux directeurs de la Compagnie prêts à partir pour les Antilles : « Comme « tout ce qui est contraire à cette liberté qui est l'âme du commerce, « et qui seule le peut augmenter, retardera l'avancement des colonies, « il faut trouver des expédients pour establir cette liberté[2]. »

« Vous connoistrez assurément par la suite, répète-t-il dans une « dépêche du 9 avril 1670, adressée à M. de Baas, que le commerce estant « un effet de la pure volonté des hommes, il faut nécessairement le « laisser libre, s'il n'y a une nécessité indispensable de le restreindre « dans la main d'une compagnie ou de quelques particuliers », et quelques lignes plus loin : « Sur ce que vous me dites que l'augmentation « des isles ne dépend pas de vous et qu'il faudroit y envoyer de jeunes « garçons de quatorze ans et des filles de dix ans, soyez, je vous prie, « persuadé qu'il n'est pas au pouvoir du Roy, quelque puissant qu'il « soit, de peupler par force lesdites isles; mais, en vous appliquant à « anéantir tout le commerce estranger, en donnant une entière liberté « aux François d'y aller, et en tenant la main à ce que la justice y « soit bien administrée, vous verrez cette augmentation que le Roy « désire suivre immédiatement l'exécution de ces trois points[3]. » Le 3 juillet 1670, mêmes instructions, presque dans les mêmes termes. « Sur toutes les propositions que vous faites pour empescher les habi« tans d'avoir envie de repasser en France, pour faire passer dans les « isles des engagés et des pescheurs, y envoyer des fruits de l'Europe, « remédier aux mauvaises inclinations des habitans, y faire passer « des médecins, et une infinité d'autres qui sont contenues dans vos « dépesches, mesme sur les expédients que vous proposez pour « empescher la mauvaise fabrication des sucres, Sa Majesté veut que « pour tout remède à ces maux, vous appliquiez toute vostre industrie

1. Le Code noir, qui n'a été promulgué qu'après la mort de Colbert, est presque entièrement son ouvrage.
2. *Lettres et instructions*, III, 2e partie, p. 473.
3. *Id.*, p. 477 et 479.

« et tout vostre savoir-faire à ces trois points : l'expulsion entière des « estrangers, la liberté à tous les François, et à cultiver avec grand « soin la justice et la police dans les isles; et pour le surplus que vous « laissiez agir l'envie naturelle qu'ont les hommes de gagner quelque « chose et se mettre à leurs ayses [1]. » « Il est inutile, écrit-il (11 fé- « vrier 1671) à l'intendant du Canada, Talon, de penser à aucun « expédient pour donner un prix plus haut aux peaux de castor et « d'orignal, d'autant que le commerce estant un effet de la pure « volonté des hommes, aussitost que l'on mettroit quelque restriction « au débit de ces pelleteries, les marchands seroient dégoustés de le « continuer; en un mot il importe de laisser à chacun la liberté « entière de vendre ou acheter à tel prix qu'il estimera à propos [2]. » Le 23 mai 1671, le roi, ce qui veut dire Colbert, écrit à M. de Baas : « Ayant été informé que les juifs qui sont establis dans la Martinique « ont fait des dépenses assez considérables pour la culture des terres « et qu'ils continuent de s'appliquer à fortifier leurs establissements de « sorte que le public en recevra de l'utilité, je vous fais cette lettre « pour vous dire que mon intention est que vous teniez la main à ce « qu'ils jouissent des mesmes privilèges dont les autres habitants des « isles sont en possession, et que vous leur laissiez une entière liberté « de conscience, en faisant prendre néanmoins les précautions néces- « saires pour empescher que l'exercice de leur religion ne puisse « donner aucun scandale aux catholiques [3]. » Et ce ne sont point là de vaines paroles; les actes répondent aux principes : dès le mois de juin 1670, la taxe des marchandises est supprimée, et tous les objets d'importation et d'exportation doivent se vendre librement, à prix débattus; en 1672, un arrêt du Conseil substitue aux comptes par livres de sucre et de tabac les comptes par livres et deniers, et la monnaie de France a cours aux Antilles.

On ne saurait relever pendant tout le ministère de Colbert une seule disposition ayant pour objet l'interdiction d'une culture ou d'une industrie, l'établissement d'un nouveau monopole ou une restriction quelconque apportée à la liberté du commerce entre la France et ses colonies d'Amérique. L'étranger seul et ses produits sont exclus : pas de navires, pas de marchandises, pas de négociants étrangers aux colonies, pas de marchandises coloniales vendues directement à l'étranger : encore Colbert fera-t-il fléchir quelquefois dans l'intérêt des colonies ce principe absolu : il permettra aux armateurs français d'importer aux Antilles le bœuf salé d'Irlande, aux Canadiens de com-

1. *Id.*, p. 489.
2. *Id.*, p. 513.
3. *Id.*, p. 522.

mercer avec Boston [1] et aux gouverneurs d'accorder en temps de guerre et en cas de nécessité des permissions aux navires des puissances neutres ou alliées. Exclusion des étrangers, mais liberté pour tout le reste, tolérance, bonne justice et bonne police, voilà en quelques mots le programme de Colbert dans les colonies royales et c'est à lui-même que j'emprunte cette formule si différente du système qu'on lui prête d'ordinaire et que la plupart des historiens ont eu le tort de lui attribuer.

Si Colbert avait cessé de croire aux compagnies privilégiées en Amérique, il y croyait encore en Afrique et en Orient. Là il ne s'agit plus de créer une nouvelle France unie à l'ancienne par la communauté des droits, des devoirs, des intérêts et des institutions; le commerce est le seul but. Ni en Afrique, ni dans les Indes, Colbert ne veut de conquêtes : il ne veut même pas de colonisation : la triste expérience de Madagascar lui a suffi; tout au plus admet-il à l'île Bourbon, qui a servi de refuge aux colons de la grande île, un établissement dont il compte tirer plus tard des vivres et des moyens de ravitaillement pour les navires qui se rendront dans les mers de l'Orient. Quelques stations navales assez bien fortifiées pour résister aux entreprises de nos rivaux maritimes, et pour offrir un abri à nos bâtiments de guerre et de commerce, des comptoirs aussi nombreux que possible sur la côte occidentale d'Afrique pour la traite des esclaves, de la gomme, de l'ivoire et de la poudre d'or, dans les Indes, en Chine et au Japon, pour le trafic des denrées de l'extrême Orient : c'est là toute son ambition. « Je continuerai de vous dire, écrit-il en « 1673 à un des directeurs, que vous ne devez point avoir d'autre vue « en ce pays-là que celle du commerce, vous appliquer tout de bon à « bien connoistre les marchandises qui peuvent estre d'un bon débit « en Europe, chercher tous les moyens possibles de les avoir à bon « marché et les bien rassortir, faire les mesmes réflexions sur celles « que vous pouvez tirer d'icy et qui peuvent estre de débit dans les « Indes, bien establir vos comptoirs dans tous les lieux qui peuvent « vous apporter du profit, bien establir le commerce d'Inde en Inde... « en un mot prendre en tout le véritable et seul esprit du commerce [2]. » Des compagnies marchandes peuvent suffire à cette tâche ; elles y sont même plus propres que l'État, qui ne doit pas et qui ne sait pas être commerçant, et d'autre part elles ont les capitaux, l'unité de direction, l'esprit de suite qui manquent aux particuliers. Quant au monopole, il est nécessaire, au moins au début, pour indemniser les compagnies des

1. *Lettres et instructions*, III, 2e partie, p. 522.
2. *Id.*, p. 570.

frais de premier établissement, mais il ne doit être que temporaire, et à mesure que les relations commerciales s'affermissent, il doit laisser aux simples particuliers une liberté de plus en plus large.

Il faut donc maintenir à tout prix la Compagnie des Indes orientales, et Colbert la maintiendra en effet avec une énergie que les revers ne décourageront pas. Malgré les guerres maritimes, malgré les déceptions financières, les discordes ou les maladresses des directeurs, la mauvaise volonté d'une partie du public, il la forcera à vivre et presque à prospérer. Bien que toujours chancelante, elle est encore debout au commencement du XVIIIe siècle; mais, dès 1682, sans écouter les réclamations du conseil des directeurs, il commencera à restreindre son monopole et à préparer les voies à la liberté. Il obtiendra pour tous les négociants français l'autorisation de commercer aux Indes, à la seule condition que leurs marchandises seront transportées par les navires de la Compagnie, et qu'elles se vendront au retour dans ses magasins de Paris ou de Lorient. Si ce n'était pas encore le libre commerce, c'était déjà une singulière atténuation du régime exclusif de 1664.

En Afrique, Colbert a tour à tour appliqué tous les systèmes avec une liberté d'esprit qui prouve combien il tenait peu à ces prétendues théories économiques que lui ont prêtées ses panégyristes ou ses critiques. Dès 1670, la Compagnie des Indes occidentales, après avoir fondé trois ou quatre comptoirs en Guinée et les avoir successivement abandonnés, sauf celui de Ouidah, avait fini par renoncer au commerce de l'Afrique comme à celui de l'Amérique et se contentait de percevoir un droit de 5 p. 0/0 sur la valeur des esclaves importés aux Antilles par les armateurs munis de ses passeports.

Le monopole avait échoué, Colbert essaya de la liberté : ne laissant plus à la Compagnie que la traite du Sénégal, du cap Blanc à Sierra-Leone, il réserva au roi le droit de délivrer les passeports pour la Guinée, supprima les 5 p. 0/0 perçus par la Compagnie, exempta de droits à la sortie toutes les marchandises destinées au commerce de l'Afrique occidentale et, en 1672, concéda 12 livres de prime à l'armateur et 3 livres au capitaine pour chaque tête de noir importé aux Antilles.

Ces mesures imprimèrent à la traite de Guinée un élan jusqu'alors inconnu : les armements se multiplièrent surtout à Nantes et à Saint-Malo, et, de 1670 à 1672, plus de 3,000 nègres furent transportés chaque année dans nos Antilles, sous pavillon français. Mais la guerre avec la Hollande suspendit brusquement ce commerce. La Compagnie du Sénégal qui avait acheté en 1673 la concession de la Compagnie des Indes occidentales depuis le cap Blanc jusqu'à la Gambie, essaya inu-

tilement d'y suppléer en expédiant à la Martinique quelques cargaisons d'esclaves tirés de ses territoires : les noirs du Sénégal avaient la réputation d'esclaves indociles, faibles et paresseux; les colons aimèrent mieux traiter à leurs risques et périls avec les navires interlopes anglais ou même hollandais qui profitaient de l'occasion pour élever leurs prétentions d'une façon exorbitante : sur les plaintes de nos colonies et les conseils de Bellinzani et de Ménager, directeurs du domaine d'Occident, Colbert se décida en 1675 à restaurer le monopole en faveur de Jean Oudiette, fermier de ce domaine, qui ne remplit pas ses engagements. En 1679, la Compagnie du Sénégal réunit entre ses mains le privilège du commerce sur toute la côte occidentale d'Afrique, du cap de Bonne-Espérance au cap Blanc, mais pour le céder bientôt à une Compagnie d'Afrique autorisée pour trente ans, en 1681, et qui ne réussit guère mieux. On avait expérimenté, successivement, le monopole des compagnies, le monopole individuel, la liberté commerciale. Si on peut reprocher quelque chose à Colbert dans sa conduite en Afrique, ce n'est certes pas le parti pris.



La politique coloniale de Colbert n'a donc pas été systématique : elle s'est inspirée avant tout des circonstances et des intérêts du pays. Le monopole n'a jamais été pour lui que le moyen et non le but : sauf l'exclusion des étrangers, il n'a été pour rien dans ce qu'on devait appeler plus tard le pacte colonial : il a eu sur le rôle des colonies, sur leur régime intérieur, sur leurs relations avec la métropole, des idées plus élevées, plus larges et plus justes que ceux qui l'avaient précédé et surtout que ceux qui lui succédèrent. Enfin, bonne ou mauvaise en théorie, conforme ou non aux principes économiques, sa politique a eu un mérite qui en vaut bien d'autres : elle a réussi. En moins de vingt ans il a ajouté à notre empire colonial d'Amérique la plus grande partie de Saint-Domingue, Tabago et la Dominique; il a relevé notre établissement de la Guyane; il a préparé, en protégeant Cavelier de la Salle, l'acquisition de la Louisiane; il a étendu la domination française sur la côte occidentale d'Afrique du golfe d'Arguin à la rivière de Sierra-Leone : il a développé notre colonie de Bourbon et fondé nos premiers comptoirs des Indes : Surate, Pondichéry, Chandernagor. Si Louis XIV l'avait écouté en 1672, au lieu d'imposer les conditions inacceptables qui nous valurent six ans d'une guerre sanglante quoique victorieuse, et qui firent la fortune de Guillaume d'Orange, il aurait demandé à la Hollande, trop heureuse de traiter à ce prix, Curaçao et Saint-Eustache aux Antilles, Cormentin ou Saint-George del Mina en Guinée, l'une des îles Moluques, Cochin ou Cananor sur la côte de Malabar, et cette rançon des bourgeois d'Amsterdam aurait doublé

d'un seul coup les revenus de notre empire colonial. Sous le ministère de Colbert, malgré la guerre maritime et l'expérience malheureuse de la Compagnie des Indes occidentales, la population française du Canada avait quintuplé, celle des Antilles françaises avait doublé : la culture de la canne à sucre, celles du tabac, du cacao y avaient pris une extension qui laissait bien loin derrière elle les progrès des Antilles anglaises. Au lieu des quelques navires dieppois ou malouins qui luttaient péniblement contre la concurrence anglaise et hollandaise, 150 navires français de 130 à 500 tonneaux fréquentaient chaque année nos ports des Antilles, et, depuis Madagascar jusqu'à la Chine, depuis le golfe de Guinée jusqu'à la baie d'Hudson, notre pavillon flottait sur toutes les mers. Que nos hommes d'État en fassent autant et nous ne songerons pas à leur demander si leur doctrine est correcte et si leur succès est en contradiction avec quelqu'une des lois plus ou moins éternelles de l'économie politique.

H. Pigeonneau,
Directeur du Groupe d'histoire et de diplomatie.

L'UNION MONÉTAIRE LATINE.

SON HISTOIRE.

En 1850, un double événement se produisit qui jeta une perturbation profonde dans la circulation monétaire de l'Europe. Des gisements aurifères furent découverts en Californie et en Australie, et le commerce avec l'extrême Orient, pays à étalon d'argent, se développa dans des proportions jusqu'alors inconnues. L'or, affluant en quantités immenses, diminua de valeur, et l'argent, faisant prime, disparut de la circulation. Une différence sensible s'établit par suite entre le prix légal et le prix réel de ces deux métaux [1]; et la spéculation, toujours friande d'opérations fructueuses, s'empressa de mettre à profit le nouvel état de choses; elle contribua ainsi, pour une part importante, à retirer de la circulation les monnaies d'argent si nécessaires au règlement des petites transactions. « Les marchands de métaux précieux, dit M. Van der Rest [2], se procuraient de l'argent dans les pays à double étalon, échangeaient cet argent contre de l'or à l'étranger et venaient ensuite faire monnayer cet or dans les pays d'où ils avaient extrait l'argent; comme dans ces pays on frappait les pièces d'or dans la proportion de 1 kilogramme contre 15 $^1/_2$ kilogrammes d'argent et que, pour 15 $^1/_2$ kilogrammes d'argent, ils avaient obtenu plus de 1 kilogramme d'or sur le marché monétaire, ils bénéficiaient de toute la différence. »

Une pareille situation ne pouvait pas durer; il était urgent d'y porter remède. Une crise aiguë en résultait pour les États qui avaient admis le système du bimétallisme, or et argent. Aussi, en 1860, pour empêcher que le métal blanc ne sortît entièrement de la circulation, la Suisse se décida à réduire de 900 à 800 millièmes de fin le titre du franc, de ses subdivisions et de ses multiples en argent:

1. Le rapport entre la valeur de l'or et celle de l'argent était de 15.70 en 1850 au lieu de 15.50; il devint de 15.46 en 1851 et de 15.33 en 1853.

2. Van der Rest, *L'union monétaire latine, son origine et ses phases diverses*. *Revue de droit international*, t. XIII, année 1881, p. 8.

suivant la loi fédérale du 31 janvier 1860, la pièce de 5 francs seule devait rester au titre de 900/1000. Cet exemple fut bientôt suivi par d'autres États, mais les mesures qu'ils adoptèrent à cet égard ne furent pas uniformes. Tandis que la loi italienne du 24 août 1862 fixait à 835/1000 le titre des pièces de 20 centimes, de 50 centimes et de 1 franc, laissant leur ancien titre (900/1000) aux monnaies de 2 francs et de 5 francs, la loi française du 25 mai 1864 n'autorisait le titre de 835/1000 que pour les pièces de 20 centimes et de 50 centimes [1]. On voulait ainsi « créer pour les besoins de la circulation dans chaque pays une petite monnaie en argent ayant une valeur nominale supérieure à sa valeur réelle, de manière à la garantir de toute exportation et sans que sa valeur nominale puisse offrir une prime suffisante pour en provoquer la contrefaçon [2]. »

Ce but a-t-il été atteint? Les mesures prises par la France, la Suisse et l'Italie empêchèrent en partie la spéculation qui, tirant profit de la modification survenue dans la valeur des deux métaux, faisait passer à l'étranger les pièces divisionnaires de ces pays; mais elles entraînèrent d'autres inconvénients qui n'étaient pas moins graves, car ils aboutissaient à diminuer encore, dans chacun de ces États, la circulation de l'argent. La diversité dans le titre des monnaies eut, en effet, pour conséquence d'altérer gravement la communauté monétaire de ces nations et d'établir entre les pièces d'argent de pays limitrophes des divergences de prix dont les spéculateurs tirèrent bientôt avantage. Les espèces d'un titre inférieur ne furent plus reçues dans les caisses publiques des États qui avaient conservé un titre supérieur, et ces États se trouvèrent ainsi réduits à leurs propres monnaies. Bien plus, ces monnaies, ils ne purent même pas les garder, la spéculation ayant intérêt à les refondre en lingots et à les exporter là où, comme en Suisse, se fabriquaient des pièces à titre réduit.

Ce fut principalement la Belgique qui eut à souffrir de ce nouvel état de choses, car elle n'avait voulu apporter aucun changement dans les conditions de fabrication de ses monnaies : elle avait conservé pour toutes ses pièces d'argent le titre primitif de 900/1000. Aussi, fut-elle la première puissance qui essayât de remédier aux embarras de la situation. Elle eut la pensée de proposer une union monétaire aux États qui adoptaient le franc comme base de leur système, et, dans ce but, elle fit des ouvertures au gouvernement

1. Le gouvernement avait proposé de réduire le titre de toutes les pièces inférieures à celles de 5 francs. Ce fut la commission du Corps législatif qui demanda d'appliquer la mesure seulement aux pièces de 50 cent. et de 20 cent.

2. Rapport de M. Gouin, député au Corps législatif, déposé le 28 avril 1864. (*Moniteur* du 29.)

français. Celui-ci accepta la proposition avec empressement. Une conférence, composée de délégués de la France, de la Belgique, de la Suisse et de l'Italie, fut réunie à Paris, et ses travaux aboutirent, le 23 décembre 1865, à la signature d'une convention monétaire.

La France, la Belgique, l'Italie et la Suisse se constituaient « à l'état d'Union pour ce qui regarde le poids, le titre, le module et le cours de leurs espèces d'or et d'argent » (art. 1). Un véritable progrès était ainsi réalisé. Grâce à l'adoption d'un titre unique, l'ancienne harmonie était rétablie, et les monnaies divisionnaires des quatre États pouvaient circuler avec sécurité sur leurs territoires respectifs; « les parties contractantes s'engageaient à recevoir sans distinction, dans leurs caisses publiques, toutes leurs pièces d'or et d'argent » (art. 2, 3, 7). Cette uniformité du titre présentait encore un autre avantage. Elle mettait un terme à la spéculation qui, depuis 1860, avait jeté le trouble dans les rapports de ces États.

Mais ces seules mesures n'auraient pu suffire à porter remède à la situation. Il fallait empêcher aussi qu'à raison de la dépréciation subie par l'or, l'argent ne sortît entièrement des pays de l'Union et ne fût transporté à l'étranger par les spéculateurs. C'est dans ce but que les quatre États abaissèrent à 835/1000 le titre de leurs monnaies divisionnaires (art. 4). Ils espéraient ainsi établir entre la valeur nominale et la valeur réelle un écart suffisant pour enlever tout bénéfice aux exportateurs, même dans le cas où la prime de l'argent sur l'or viendrait à s'élever. La Belgique, toutefois, aurait désiré une solution plus radicale. A ses yeux, l'admission de l'étalon d'or était le seul moyen efficace d'arrêter la perturbation monétaire; mais ce système, que l'Italie et la Suisse se déclaraient disposées à admettre, ne put triompher devant les résistances de la France. Le gouvernement belge reprit alors la même idée sous une autre forme en alléguant la nécessité d'assurer la présence de toutes les monnaies d'argent sur le territoire de l'Union [1]. La pièce de 5 francs en argent n'aurait plus été fabriquée au titre de 900/1000; comme les monnaies divisionnaires, elle aurait été réduite au titre de 835/1000. Cette proposition ne fut pas accueillie davantage. Il en fut de même d'une demande de la Suisse tendant à l'adoption, pour les pièces divisionnaires, du titre très réduit de 800/1000.

1. La petite monnaie d'argent, étant plus faible de titre que la grosse monnaie du même métal, chassera l'autre en vertu de la loi de Gresham; et les pièces de 5 francs disparaîtront de plus en plus des pays de l'Union pour faire place aux seules pièces divisionnaires. (Serrigny, *Observations critiques sur la convention monétaire du 23 décembre 1865*, *Revue critique*, t. XXXIV, année 1869, p. 439.)

C'est encore à cette idée : maintenir et attirer dans les États associés une grande quantité de monnaies d'argent, qu'il faut rattacher deux autres dispositions du traité de 1865, l'art. 9 et l'art. 12.

Depuis l'établissement du système décimal jusqu'en 1860, la France n'avait frappé que 209 millions de pièces divisionnaires; cette somme représentait à peu près 5 francs par habitant. La conférence, eu égard aux besoins croissants du commerce, résolut d'adopter la base de 6 francs par tête et de multiplier par ce chiffre, non pas celui de la population actuelle, mais celui de la population présumée de chaque État lors de l'expiration du traité. L'art. 9 de la convention a, par suite, autorisé la France, l'Italie, la Belgique et la Suisse à fabriquer des monnaies d'appoint pour des sommes respectives de 239 millions, 141 millions, 32 millions et 17 millions. Ce chiffre de 6 francs n'agréait pas à tous les États. La Suisse, notamment, aurait vu avec satisfaction qu'il fût dépassé et porté à 7 francs. La Belgique, au contraire, ne voulait pas établir ainsi, à l'avance, une base commune pour ces émissions. Son délégué, M. Kreglinger, faisait remarquer que, les besoins de la circulation variant dans chaque localité, la seule manière de les satisfaire avec quelque exactitude était « de fabriquer en commun la monnaie divisionnaire et de la répartir suivant les nécessités reconnues de chaque pays ».

La frappe des pièces de 5 francs en argent restait complètement libre.

L'Union monétaire était créée; on voulait y faire entrer le plus grand nombre de pays. C'est pour répondre à cette pensée que l'art. 12 du traité reconnut le droit d'accession à la ligue latine à tout État qui en accepterait les obligations [1]. Cet appel, d'ailleurs, n'est pas resté sans réponse. La Grèce a adhéré à la convention en 1868; mais cette accession ne devint complète et réelle qu'en 1875, époque à laquelle ce pays commença à frapper des monnaies d'argent conformes au système de l'Union.

La convention de 1865 était à peine conclue que les prix des deux métaux redevenaient d'eux-mêmes plus conformes à leur rapport légal. Après avoir été en 1853 de 15.33, en 1857 de 15.29, en 1859 de 15.21 et en 1864 de 15.35, le rapport résultant du prix de l'argent sur la place de Londres était en 1865 de 15.46 et en 1866 de 15.41. Cette amé-

1. Des termes mêmes de cette stipulation, il semble résulter, pour tout État étranger, le droit absolu de faire partie de l'Union, du moment où il accepte les obligations de la convention et s'il en adopte le système monétaire. Mais, suivant M. Dumas, président de la conférence monétaire de 1874, une telle interprétation serait inexacte. En acceptant cet art. 12, les États contractants n'ont pas entendu abandonner le droit d'admettre ou de rejeter les demandes d'accession des autres puissances. (*Conférence monétaire de l'Union latine de* 1874, *Livre jaune*, p. 60.)

lioration du marché de l'argent ne fut pas de longue durée. Un brusque mouvement se produisit bientôt, qui fit tomber l'argent au-dessous de sa valeur légale : de 1867 à 1872, la relation entre l'or et l'argent a progressivement varié entre 15.57 et 15.63 [1]. La situation était ainsi devenue toute différente de ce qu'elle était en 1865. A l'inverse de ce que l'on avait vu à cette époque, on se trouvait en présence d'une diminution notable dans le prix de l'argent comparé à celui de l'or.

Les causes de cette dépréciation étaient multiples [2]. La première et, suivant certains économistes, la principale consistait dans le mouvement de toutes les législations vers l'unique étalon d'or [3]. En 1867, dix-huit États, réunis en conférence, s'étaient prononcés en faveur du monométallisme-or; et plusieurs d'entre eux n'avaient pas tardé à mettre en pratique les principes qu'ils venaient de voter. Dès 1871, l'Allemagne adoptait l'étalon d'or (lois des 4 décembre 1871 et 9 juillet 1873); en 1873 les États-Unis (loi du 1er avril 1873) consacraient expressément le même principe; le Danemark (loi du 23 mai 1873) et la Suède (loi du 30 mai 1873) les suivaient dans cette voie. La démonétisation qui devait spécialement résulter de la réforme allemande faisait peser sur le marché monétaire une masse d'argent considérable, qu'on pouvait évaluer à une somme d'environ 1,500 millions de francs [4]. L'avilissement du prix de l'argent avait encore pour cause les changements qui s'étaient opérés dans les rapports de l'Europe avec l'Inde et l'extrême Orient. Chaque année, l'exportation du métal blanc vers ces pays diminuait, en effet, dans de sérieuses proportions. De 1860 à 1865, les envois s'étaient élevés au chiffre total de 1,637 millions; de 1866 à 1872, ils ne représentaient plus qu'une valeur de 857 millions de francs. La balance commerciale de l'Inde anglaise témoignait du même fait. Les monnayages d'argent dans les Indes orientales, qui absorbaient à elles seules de 1851 à 1866 toute la pro-

1. Cons. sur ce point : *Conf. mon. de l'Union latine de* 1874 et 1875, *Livres jaunes*, p. 26 et p. 12; *Conf. mon. internationale de* 1878, *Livre jaune*, p. 15; *Conf. mon. internationale de* 1881, *Livre jaune*, I, p. 58.

2. Sur ce point, on peut consulter avec intérêt un rapport du 5 juillet 1876 fait par M. Goschen, au nom de la commission anglaise chargée de rechercher les causes et les effets de la dépréciation de l'argent. (*Bulletin de stat. et de lég. comp. du Ministère des finances*, I, p. 69, 110, 184, 239, 297.)

3. Ce mouvement s'était propagé même en France, le pays traditionnel du double étalon. En 1869 et en 1870, la majorité des chambres de commerce et le conseil supérieur du commerce et de l'industrie se prononcèrent, en effet, pour l'étalon d'or. (*Conf. mon. de l'Union latine de* 1876, *Livre jaune*, p. 51.)

4. Les ventes n'ont pas dépassé 674 millions de francs. La nouvelle législation monétaire de l'empire allemand avait, en 1873, contribué à diriger l'argent vers la Belgique et vers la France. Les ateliers monétaires français, qui, en 1872, avaient reçu pour moins de 1 million de francs de métal blanc à monnayer en écus, en ont reçu pour 173 millions en 1873. (*Conf. mon. intern. de* 1881, *Livre jaune*, II, p. 150.)

duction contemporaine de ce métal, diminuaient depuis 1870; la moyenne annuelle de cette fabrication descendait de 78 millions de roupies à 12 et 17 millions. Enfin, la production des mines d'argent dans le *Far West* américain avait augmenté d'une manière sensible. Grâce à l'emploi de nouveaux procédés chimiques ou mécaniques et à l'activité de la race qui les exploitait, ces mines, qui en 1867 avaient donné 15 millions de dollars, produisaient, en 1872, 30 millions et, en 1873, plus de 35 millions de dollars.

La substitution progressive de l'argent à l'or devait être la conséquence inévitable, dans les pays de l'Union, de la dépréciation du premier de ces métaux. Cette substitution s'opérait d'abord naturellement par le jeu des transactions commerciales. Les négociants des pays à étalon d'or, quand ils étaient débiteurs de l'Union, s'empressaient de se libérer avec de l'argent, monnaie dont la valeur, en réalité inférieure à leur dette, lui était légalement équivalente; au contraire, les commerçants de l'Union, s'ils voulaient acheter à l'étranger les produits qui leur étaient nécessaires, devaient les payer en or; ils ne pouvaient imposer la monnaie d'argent à leurs créanciers qu'en perdant la différence du change. La substitution se produisait, en second lieu, par la spéculation. « La prime de l'or, disait M. Feer-Herzog, délégué de la Suisse à la conférence de 1874, assurait à la spéculation des bénéfices trop considérables pour que l'expulsion de ce métal et l'invasion de l'argent pussent être mises en doute dans les pays unis par la convention de 1865, c'est-à-dire dans les seuls États où le régime du double étalon crée, au profit de l'argent, une valeur légale différente de la valeur réelle. Des particuliers et des banques exportaient en Allemagne des pièces d'or de 20 francs en grandes quantités; avec ce numéraire, ils achetaient des lingots d'argent et les faisaient frapper en écus de 5 francs; ils obtenaient de la sorte, sur 10 millions de francs, un bénéfice brut de 500,000 francs et un bénéfice net de 330,000 francs[1]. »

Les États de l'Union se trouvèrent ainsi comme inondés par une pluie d'argent. Leur situation était d'autant plus fâcheuse que les autres pays, comme la Russie et l'Autriche, qui n'avaient pas adopté l'étalon d'or, avaient cessé de faire usage de l'argent et employaient

1. Cette opération s'était surtout pratiquée en Suisse dans le second semestre de l'année 1873. Voici comment M. Feer-Herzog en calculait les avantages : En prenant pour base de l'opération le prix du lingot d'argent à Londres en novembre 1873, soit 58 pence l'once, qui est de 5 p. % au-dessous de celui répondant au rapport légal, le bénéfice brut est de 500,000 francs; il faut retrancher, il est vrai, pour frais de monnayage 75,000 francs, pour frais de transport, d'assurance et pertes d'intérêt 75,000 francs, pour la prime des pièces d'or environ 20,000 francs, au total 170,000 francs ; ce qui laisse encore un bénéfice net de 330,000 francs. (*Conf. mon. de l'Union latine de* 1874, *Livre jaune*, p. 29.)

un papier-monnaie non convertible. L'Italie, elle aussi, était soumise au régime du cours forcé (mai 1866), et, par suite, ses monnaies se répandaient chez ses coassociés, tenus, comme tels, de les admettre dans leurs caisses publiques [1]. Tout semblait se combiner pour faire de l'Union Latine une sorte d'îlot d'argent au milieu du monde civilisé. Alors qu'en 1871 et 1872 le public n'avait fait frapper à la Monnaie de Paris que pour 5 millions d'écus de France et pour 33 millions à celle de Bruxelles, l'année suivante, en 1873, c'était pour 154 millions de francs que l'on en faisait frapper à la Monnaie de Paris et pour 111 millions à Bruxelles !

Sous peine de courir les plus graves dangers, l'Union latine devait donc se hâter de prendre des mesures décisives. Déjà les États qui la composaient avaient cherché, par des dispositions intérieures, à modérer l'affluence du métal blanc sur leur territoire. La Belgique, en vertu d'une loi du 18 décembre 1873, avait autorisé son gouvernement à limiter ou à suspendre la fabrication de la monnaie d'argent, et la France en avait restreint la frappe dans ses hôtels monétaires, d'abord à 280,000 francs, puis à 150,000 francs par jour (décisions ministérielles des 6 septembre et 19 novembre 1873). La Banque de France avait même fermé ses caisses aux pièces de 5 francs monnayées dans les autres pays de l'Union; elle espérait ainsi déjouer la spéculation sur l'argent, qui comptait s'établir à l'étranger et y fabriquer une quantité considérable d'écus qu'elle jetterait en France, où ils étaient reçus par les caisses publiques et la Banque. L'Italie, enfin, pour diminuer l'abondance des lingots présentés aux ateliers monétaires de Milan, avait décrété qu'à partir du 1er janvier 1874 le tarif du kilogramme d'argent serait abaissé, pour le titre de 1000 millièmes, de 220 fr. 50 cent. à 218 fr. 88 cent. Mais il fallait, de toute nécessité, prendre des mesures uniformes. C'est dans ce but qu'au mois de novembre 1873 la Suisse pria le gouvernement français de réunir une conférence [2]. Les délégués de chaque pays s'assemblèrent bientôt à

1. La Russie n'a pas de métal en circulation; elle a une circulation de papier qui s'élevait alors à 4,082,720,000 francs, se subdivisant en papier-monnaie à cours forcé de 100, 25, 10, 5, 3, 1 roubles pour une valeur de 3,136,000,000 de francs, et en bons du Trésor portant intérêt pour 846,720,000 francs. L'Autriche avait, en 1870, pour une valeur de 581 millions de francs en billets divers à court forcé. En Italie, on estimait en 1875 à 1,515,540,590 francs les billets en circulation; sur cette somme, 601,576,000 francs étaient représentés par des billets de 50 centimes à 25 francs, et il y avait pour 445,527,000 francs de billets de 5 francs et de 10 francs. L'Allemagne, elle aussi, possédait une importante circulation en billets; au 31 juillet 1874, cette circulation s'élevait à 1,528,365,270 francs. (Chiffres donnés par M. Dumas à la conférence monétaire de 1875, *Livre jaune*, p. 45.)

2. Lettre de M. Kern au duc de Broglie, ministre des affaires étrangères, 5 novembre 1873. *Arch. diplom.*, 1875, p. 343.

Paris et conclurent, à la date du 31 janvier 1874, un traité additionnel qui, sous un triple rapport, répondait aux dangers de la situation.

Les États de l'Union devaient d'abord se réunir périodiquement pour aviser aux mesures nouvelles que la baisse de l'argent pourrait nécessiter. L'art. 3 de la convention stipulait, à cet égard, que « dans le courant du mois de janvier 1875, il serait tenu à Paris une conférence monétaire entre les délégués des hautes parties contractantes ».

En second lieu, ils subordonnaient, *en termes explicites*, à une entente absolue de leur part toute demande d'accession à la convention (art. 4). La Suisse, « par opportunité », aurait même voulu restreindre expressément aux pays limitrophes la possibilité d'entrer dans l'Union.

Enfin, ils limitaient à une certaine somme la frappe des pièces de 5 francs en argent. « Les hautes parties contractantes, disait l'art. 1, s'engagent, pour l'année 1874, à ne fabriquer ou à ne laisser fabriquer de pièces d'argent de 5 francs que pour une valeur n'excédant pas les limites suivantes, savoir : pour la Belgique, 12 millions ; pour la France, 60 millions ; pour l'Italie, 40 millions ; pour la Suisse, 8 millions. »

Fallait-il en rester là ? Les commissaires de Belgique avaient pensé que la mesure était insuffisante, et ils avaient réclamé la suspension, pour six mois, de la frappe de la monnaie d'argent. Les délégués de la Suisse étaient même allés plus loin. Ils avaient proposé aux États de l'Union de s'interdire mutuellement des frappes ultérieures de pièces de 5 francs. Dans leur opinion, l'écu d'argent devait constituer une monnaie d'appoint qui aurait cours légal seulement jusqu'à 100 francs, ou encore une monnaie de commerce dont le cours, par rapport à l'or, varierait suivant un tarif officiel dressé conformément aux fluctuations de la Bourse. Ces amendements ont été rejetés. Les représentants français les avaient énergiquement combattus comme tendant, en réalité, à établir l'unique étalon d'or. M. de Parieu, toutefois, aurait désiré voir examiner par la conférence la question de la limitation du cours de l'argent dans les payements ; car, suivant lui, cette limitation pouvait favoriser le monnayage de l'or. Dans le même ordre d'idées, M. Jacobs, délégué belge, avait demandé que les monnaies d'un État n'ayant pas fait accession pure et simple à la convention ne fussent pas admises dans les caisses publiques de l'Union sans une entente préalable entre les quatre nations associées. Cet amendement, que la conférence n'a pas discuté, visait les espèces de certains pays, comme la Roumanie, la Colombie, l'Équateur et le Vénézuéla, qui, conformes au système monétaire de la convention, circulaient, en fait, sur le territoire de quelques États de l'Union.

Les règles établies par la convention du 31 janvier 1874 furent consacrées à nouveau par l'alliance latine dans ses conférences de

1875 et de 1876. Les déclarations du 5 février 1875 et du 3 février 1876 ont, en effet, limité au chiffre de 120 millions la fabrication des pièces de 5 francs en argent. Toutefois, tandis qu'en 1875 cette somme devait se répartir parmi quatre États seulement, elle devait être partagée, en 1876, entre cinq États, la Grèce ayant, à cette époque, accédé réellement à la convention. Le contingent de la France, de la Belgique, de l'Italie et de la Suisse se trouvait ainsi réduit d'un dixième pour cette année.

Les conférences de 1875 et de 1876 ont encore marqué un autre pas en avant dans la politique monétaire de l'Union.

Les États convinrent d'abord de fixer à la moitié du contingent annuel de fabrication la limite des bons de monnaie que chaque pays pouvait émettre sur le contingent éventuel de l'année suivante. Cette règle établissait une garantie sérieuse pour le cas où la baisse continue de l'argent nécessiterait plus tard une réduction nouvelle du monnayage. Désormais, l'avenir ne devait plus être compromis comme il l'avait été, en 1874, par la Belgique, dont l'émission avait presque égalé la valeur de son contingent (11, 988, 220 francs) [1]. M. de Parieu trouvait, néanmoins, cette mesure insuffisante; prévoyant la nécessité d'une suspension complète du monnayage, il avait demandé que « jusqu'au 30 octobre de chaque année, les divers États ne pussent jamais avoir engagé l'exercice suivant par la délivrance de bons de monnaie pour une quotité quelconque ».

La seconde innovation introduite en 1876 n'avait pas une moindre importance. Les gouvernements associés décidaient de se donner réciproquement avis des faits qui parviendraient à leur connaissance au sujet de l'altération et de la contrefaçon de leurs monnaies d'or et d'argent, et de se concerter sur les mesures à prendre en commun pour prévenir et faire réprimer les altérations et contrefaçons partout où elles se produiraient. Le faux-monnayage, pratiqué avec art et d'une manière scientifique, jetait, en effet, chaque année, sur le territoire de l'Union une grande quantité de pièces fausses qui, souvent difficiles à distinguer des monnaies de bon aloi, venaient encore, dans une certaine mesure, grossir le stock d'argent de chaque pays.

C'est sur l'initiative de la France que ces diverses mesures ont été prises. Elles devaient suffire, dans sa pensée, à prévenir l'accumulation du métal blanc. L'Italie et la Suisse, au contraire, les auraient voulu plus restrictives. Suivant la première de ces puissances, le

1. Les bons de monnaie délivrés en 1874 par la France et par l'Italie s'étaient élevés seulement à 17,503,243 et à 6,000,000 de francs. En Suisse, il n'avait été fait aucune émission.

nouvel arrangement devait avoir une certaine durée et maintenir au maximum la limite de 1874, avec diminution progressive du contingent pour les années suivantes. La Suisse, plus exigeante, réclamait, à défaut de l'étalon d'or ou de la suppression complète du monnayage, la réduction d'un sixième au moins sur le contingent de 1874 [1]. L'œuvre de préservation et de sécurité, disait le délégué du conseil fédéral, demandera peut-être bientôt des réformes plus radicales encore.

La situation était, effectivement, des plus graves. Jamais la valeur relative de l'argent n'était descendue aussi bas : après avoir été en 1874 de 16.17 et en 1875 de 16.58, elle était en 1876 de 17.88. De plus, de nouveaux pays, la Norvège (loi du 17 avril 1875) et les Pays-Bas (loi du 6 juin 1875) [2], s'étaient tournés vers le simple étalon d'or, et la réforme monétaire de l'empire allemand était en pleine voie d'exécution : d'après un relevé officiel du gouvernement, les ventes d'argent étaient monté, pour les années 1873, 1874, 1875 et 1876, aux quantités respectives de 105,923; 703,685; 214,899 et 211,759 livres [3]. Enfin, les mines des États-Unis continuaient à jeter sur le marché des métaux une masse d'argent toujours croissante, évaluée annuellement à plus de 35 millions de dollars.

Les prévisions pessimistes du représentant de la Suisse ne tardèrent pas à se réaliser. Quoique limités par des décisions ministérielles [4], les apports de matières d'argent s'accumulaient de plus en plus aux ateliers monétaires français ; et la France, pour ne pas être amenée à fabriquer une somme plus forte que celle de son contingent, dut bientôt accentuer les mesures que la conférence de 1876 avait stipulées. Une loi du 5 août 1876 [5] autorisa le gouvernement à limiter ou à suspendre par décret la fabrication des écus de 5 francs pour le

1. La Suisse, d'accord avec ses principes, n'a pas épuisé le contingent de pièces de 5 francs qu'elle avait le droit de monnayer. En 1885, depuis la constitution de l'Union latine, sur un contingent de 28,800.000 francs elle n'avait frappé que 7,978,250 francs (*Conf. mon. de l'Union latine de* 1885, *Livre jaune*, p. 211. Voy. aussi *Conf. de* 1876, *Livre jaune*, p. 9.)

2. En réalité, cette loi du 6 juin 1885 n'établissait pas, dans les Pays-Bas, le système de l'étalon d'or, mais elle en préparait l'introduction. (Voy. aussi *Ann. de lég. étr.*, année 1876, p. 645.)

3. Voy. *Conf. mon. intern. de* 1881, *Livre jaune*, I, p. 16.

4. Une décision du 28 mai 1874 avait, en dernier lieu, restreint le monnayage à 100,000 francs par jour.

5. M. de Parieu et M. Pagézy avaient déposé chacun un contre-projet. Celui de M. de Parieu déclarait qu' « à partir de la promulgation de la présente loi et jusqu'à ce qu'il en fût autrement ordonné, il ne serait plus délivré de bons de monnaie pour la fabrication de la monnaie d'argent » ; celui de M. Pagézy suspendait la fabrication des pièces de 5 francs d'argent dès que les engagements consentis avec les détenteurs de bons de monnaie seraient remplis, et il n'auto-

compte des particuliers, et un décret du lendemain même ordonnait la fermeture des hôtels monétaires de Paris et de Bordeaux aux apports de métal argent. En Belgique, une loi du 21 décembre 1876 [1] prononçait également, à partir du 1er janvier 1877, la suspension complète du monnayage des pièces de 5 francs en argent [2].

La politique de l'Union Latine semblait ainsi devoir entrer dans une phase nouvelle. Effectivement, les règles restrictives prises par la France et la Belgique furent bientôt consacrées conventionnellement [3]. Le traité monétaire du 5 novembre 1878, qui remplaçait celui de 1865 arrivé à échéance, déclara dans son art. 9 : « Le monnayage des pièces de 5 francs est provisoirement suspendu. Il pourra être repris lorsqu'un accord unanime se sera établi à cet égard entre tous les États contractants [4]. » Le système de la convention de 1865 était donc renversé. Il fallait autrefois l'unanimité entre les pays alliés pour suspendre la frappe de l'argent; la convention de 1878 imposait au contraire l'unanimité pour reprendre la fabrication.

Aurait-il pu en être autrement? Aucune amélioration ne s'était produite sur le marché des métaux. Sans doute, en 1877, le rapport entre l'or et l'argent était remonté à 17.22; mais, l'année suivante, il descendait de nouveau et atteignait jusqu'à 17.96. Sans doute aussi, les États-Unis, par une loi du 28 février 1878, avaient renoncé à l'unique

risait, dans l'avenir, la frappe de ces pièces que pour le compte et le profit de l'État. (Rapport de M. Rouland, sénateur, 7 juin 1876, *Journ. off.* du 16, annexe nº 49.)

1. Désormais, le gouvernement belge n'a plus le droit, que lui avaient reconnu les lois du 18 décembre 1873 et du 27 avril 1875, de limiter ou de suspendre à son gré la fabrication des écus.

2. En 1876, la dépréciation de l'argent était si forte que, le papier faisant prime de 5 p. 0/0 sur l'argent, le gouvernement russe dut suspendre la frappe de la monnaie d'argent pour le compte des particuliers, à l'exception du rouble destiné au commerce avec la Chine, et cela dans un moment où il n'y avait pas de circulation métallique. (M. de Thoerner, *Conf. mon. int. de* 1878, *Livre jaune*, p. 42 et 62.)

3. Une loi française du 31 janvier 1878 avait prorogé jusqu'au 31 mars 1879 les effets de la loi du 5 août 1876, et un décret du même jour avait suspendu la fabrication des pièces de 5 francs en argent pour le compte des particuliers.

4. Comme conséquence de ce principe, une déclaration du même jour obligeait les gouvernements contractants à ne pas délivrer de bons de monnaie d'argent pendant l'année 1879 (art. 3). La convention du 5 novembre 1878 reproduisait, en outre, les dispositions de la déclaration de 1874 touchant le droit d'accession (art. 13), et de la déclaration de 1876 touchant le faux-monnayage (art. 12). Sur ce dernier point, l'acte de 1878 a même ajouté une règle utile : « Les gouvernements contractants, dit l'art. 12 *in fine*, prendront les mesures nécessaires pour mettre obstacle à la circulation des monnaies contrefaites ou altérées. » Chaque État était ainsi laissé juge des mesures convenables pour empêcher la présence de ces monnaies. M. Feer-Herzog aurait voulu spécifier ces mesures ; il proposait le cisaillement, par les caisses publiques, des pièces altérées ou contrefaites.

étalon d'or [1]; mais, vers la même époque, la Grèce établissait le cours forcé [2] et le grand-duché de Finlande adoptait l'or comme seul étalon (loi du 9 août 1877). Aux États-Unis, d'ailleurs, l'adoption du double étalon n'avait pas été complète. Le secrétaire du Trésor ne pouvait acheter des lingots d'argent que pour une valeur maxima de 4 millions de dollars par mois; les quantités destinées à former un lingot de réserve ne devaient jamais excéder 5 millions de dollars [3]; en fait, les frappes n'ont guère été supérieures à 2 millions de dollars par mois. Aussi, l'encaisse argent de la Banque de France s'élevait-elle à la fin de 1878, à la somme de 1,058.8 millions contre 1,013.3 millions en or [4].

Si la suspension de la frappe a été la seule innovation introduite par la convention de 1878, il est d'autres modifications qui furent indiquées et discutées dans la conférence. Ces propositions, quoique relatives à des objets divers, avaient toutes un but commun : arrêter, dans la mesure du possible, l'affluence de l'argent dans les États de l'Union.

C'est ainsi que M. Ruau avait proposé de prohiber l'importation des monnaies étrangères à l'Union. « Il serait bon, disait à ce sujet M. Léon Say [5], de se prémunir, par des dispositions législatives, contre cette importation; et le meilleur moyen serait, peut-être, de donner

1. Comme complément à cette loi de 1878 qui avait déclaré l'argent monnaie légale du pays, une loi du 9 juin 1879 est venue réglementer l'emploi de la monnaie divisionnaire d'argent.

2. Le cours forcé a été établi en Grèce en 1877.

3. Cette loi n'avait pas été non plus sans rencontrer de grandes difficultés. Elle avait échoué en 1877 devant la Chambre des représentants, et en 1878, lorsqu'elle fut admise par les deux Chambres, elle avait été repoussée par le Président, qui, d'après la constitution américaine, peut suspendre l'effet d'une loi et la faire examiner une seconde fois par les Chambres. Depuis lors, le 24 mai 1879, la Chambre des représentants a voté un bill autorisant la frappe indéfinie du dollar d'argent; mais, d'une part, ce bill n'a pas été ratifié par le Sénat, et d'autre part, quelque temps après, la commission des banques et monnaies de cette même Chambre des représentants a adopté un acte tendant à réduire le monnayage de l'argent. D'après cet acte, le secrétaire du Trésor n'aurait pu faire frapper sur le chiffre de dollars d'argent dont la loi de 1878 autorise la fabrication que la portion qui serait nécessaire pour faire face aux besoins présents de la circulation, au lieu de la frappe minima prescrite par ladite loi. Mais le Congrès s'est séparé sans l'adopter. (*Bull. de stat. et de lég. comp. du min. des fin.*, XI, p. 583, et XX, p. 210.) Plus récemment, la Chambre des représentants a repoussé un projet Bland relatif au libre monnayage de l'argent. (*Le Temps* du 10 avril 1886.) Mais, depuis, le Congrès a voté un bill Morrisson qui tend à forcer le Trésor à faire le service de la Dette avec les dollars d'argent. (*Bull. de st.*, XX, p. 210.)

4. Cette encaisse comprenait 925 millions en pièces de 5 francs, dont 270 millions en pièces étrangères. Au mois de janvier 1875, l'encaisse argent était seulement de 310 millions. (Lettre du gouverneur de la Banque de France au ministre des finances, 5 octobre 1878. *Conf. mon. de l'Union latine*, *Livre jaune*, p. 57.)

5. *Conf. mon. de l'Union latine* de 1878, *Livre-jaune*, p. 112.

aux caisses publiques le droit de couper les pièces de cette nature [1]. Mais, ajoutait-il, ce serait là une mesure très grave, qui entraînerait le droit de couper toutes les monnaies qui n'ont pas cours légal, telles que les couronnes anglaises, les marks allemands, et de détruire ainsi, entre les mains du porteur, la valeur monétaire de pièces qui l'auraient conservée si elles eussent été réexportées dans leur pays d'origine. » Quoi qu'il en soit, pas plus en 1878 qu'en 1874, les États de l'Union n'ont cru devoir prendre de décision à cet égard.

Une autre proposition de M. Ruau est également restée à l'état de projet. C'est celle qui tendait à exclure de la convention et à assimiler aux monnaies de billon les pièces divisionnaires de l'Union Latine. De la sorte, disait le délégué de la France, elles n'auraient plus cours que dans le territoire de l'État qui les a émises, et elles n'iraient plus grossir le stock d'argent des pays coassociés. D'ailleurs, étant une monnaie dépréciée et sans valeur pleine [2], comment sauraient-elles remplir les conditions d'une monnaie internationale?

Enfin au début même de la seconde séance, M. Pirmez, délégué de la Belgique, demandait que des précautions fussent prises pour l'avenir, afin d'empêcher l'existence du cours forcé chez l'un quelconque des pays associés. Il citait, à ce propos, les graves conséquences qu'avait eues, pour les autres États de l'Union, l'établissement, en Italie, du régime du papier-monnaie. Ces États s'étaient trouvés aussitôt envahis par une multitude de pièces de 5 francs intrinsèquement dépréciées et de monnaies divisionnaires italiennes.

Ainsi, l'acte du 5 novembre 1878 n'a apporté qu'une seule innovation au système monétaire de l'Union; mais cette innovation était considérable. Il n'a pas été cependant sans exercer quelque influence sur les législations intérieures des États alliés, et en particulier de la France [3]. En effet, c'est en partie [4] à propos de la conférence de 1878 que l'importante question de la substitution de la régie directe par l'État au système de l'entreprise fut examinée par ce pays. Désormais, en vertu de la loi du 31 juillet 1879, la fabrication des monnaies sera faite, en France, par voie de régie. Cette décision constituait un réel progrès. Elle établissait l'unité de législation entre la France et la

1. La Banque de France, paraît-il, a souvent pratiqué le cisaillement des monnaies étrangères, lorsque celles-ci lui étaient versées en compte courant. *Écon. fr.* du 24 novembre 1877, p. 657.

2. On sait qu'en vertu de la convention de 1865 les monnaies d'appoint sont frappées au titre de 835/1000.

3. En Belgique, une loi du 31 mars 1879 a aussi tiré quelques conséquences de la convention de 1878.

4. Ce sont principalement les vols commis à la Monnaie de Bordeaux qui expliquent la loi du 31 juillet 1879. Le système de la régie, en effet, assure aux porteurs de matières précieuses la responsabilité de l'État.

plupart des États de l'Europe [1], et elle faisait disparaître, pour l'avenir, les nombreux inconvénients du système de l'entreprise, que l'état actuel du marché monétaire rendait particulièrement graves. « Ce dernier système, disait M. Wilson dans son rapport à la Chambre des députés [2], entre autres inconvénients, présente celui de la possibilité que donne l'entreprise d'activer artificiellement les fabrications dans un intérêt privé et d'émettre ensuite dans la circulation des quantités de numéraire qui ne répondent pas à des besoins réels. »

La conférence de l'Union Latine n'a-t-elle eu que ce résultat? La suspension de la frappe de l'argent dans les pays associés n'a-t-elle pas aggravé la crise économique qui troublait depuis si longtemps le marché monétaire? A partir de 1878, la baisse du métal blanc n'a cessé de s'accroître, et le stock d'argent de l'Union s'est encore augmenté [3]. Tandis qu'en 1879 le rapport commercial des deux métaux était de 18.40, il est tombé à 19.39 en 1885 et, un instant, au mois de septembre dernier à 22.45; tandis qu'en 1878 l'inventaire des caisses publiques françaises donnait pour l'argent une proportion de 26 $^1/_2$ p. 0/0, la part afférente à ce métal pour 1885 montait à 30 $^1/_2$ p. 0/0 [4]. Faut-il conclure de ces faits que la mesure prise par l'Union en 1878, loin d'améliorer la situation, l'a au contraire empirée? Ce serait une grave erreur. Sans doute, au point de vue général, la limitation et la suspension du monnayage ont contribué, dans une certaine mesure, à la dépréciation de l'argent : la valeur d'une marchandise diminue d'autant plus qu'elle est moins demandée; mais, au point de vue particulier de l'Union Latine, elles ont enrayé, d'une manière sérieuse, le péril monétaire. En effet, si

1. La Belgique et la Hollande sont les seuls pays où le système de fabrication des monnaies à l'entreprise subsiste encore.

2. Rapport de M. Wilson, 21 juillet 1879, *Journ. off.* du 5 août, annexe n° 1728. M. Léon Say, lors de la conférence de l'Union latine tenue à Paris en 1878, avait déjà indiqué les inconvénients du système de l'entreprise et préconisé la fabrication en régie. (Séance du 1er octobre 1878, *Livre jaune*, p. 36.)

3. L'Allemagne cependant avait cessé ses ventes d'argent depuis le mois de mai 1879. (*Conf. mon. intern. de* 1881, *Livre jaune,* I, p. 16.) Mais elle n'avait pas écoulé tout son stock de métal blanc; et ce fait, comme le faisaient remarquer MM. Léon Say et Gibbs à la conférence internationale de 1878, enlève toute son importance à l'interruption des ventes de monnaies d'argent. L'existence d'une masse d'argent toute prête à être lancée sur le marché, sans qu'on puisse savoir d'avance ni quand, ni comment, ne doit pas exercer sur le cours de la marchandise une influence moins fâcheuse. (*Conf. mon. intern.* de 1878, *Livre jaune,* p. 77 et 93.)

4. En Belgique, au contraire, d'après l'enquête de 1878, les payements reçus en argent, le jour de la constatation, avaient dépassé ceux faits en or. Ils donnaient 56 p. 0/0 pour l'argent et 44 p. 0/0 pour l'or. Peut-être faut-il attribuer cette différence à ce que, dans ce pays, l'enquête avait porté sur les payements reçus, tandis qu'en France elle avait été faite sur les encaisses métalliques de l'État.

ces mesures n'avaient pas été prises, l'or aurait bientôt disparu entièrement des pays de l'Union. La spéculation aurait pu, en toute liberté, faire fabriquer dans ces États une quantité considérable de lingots, et, bénéficiant de la différence entre la valeur réelle et la valeur nominale du métal blanc, elle aurait échangé l'argent-monnaie contre de l'or qu'aussitôt elle aurait exporté. Avec la limitation du monnayage, pareil danger n'est plus à craindre. Désormais, l'or ne quittera le territoire de l'Union que par l'effet naturel des échanges internationaux. Cette limitation, il est vrai, aura accru, dans une légère mesure, la dépréciation de l'argent; mais que vaut cet inconvénient si on le compare à celui, bien plus grave, que la liberté de la frappe aurait produit? L'Union Latine a donc véritablement sauvegardé ses intérêts; toutefois, il faut bien le dire, elle n'a sauvé sa vie économique qu'en compromettant celle des autres États. Car, nous l'avons vu, en fermant ses portes à l'argent, elle contribuait à la baisse de ce métal sur tous les marchés du monde. Outrepassait-elle ses droits? En aucune façon. Il y avait pour elle un intérêt impérieux à se prémunir contre l'invasion d'un métal déjà déprécié. Devant les pays qui avaient adopté l'étalon d'or ou qui s'étaient soumis au régime du cours forcé, elle était en quelque sorte en état de légitime défense. En vertu du droit de conservation inhérent à la souveraineté et à l'indépendance des États, elle pouvait se garantir. Bien plus, elle en avait le devoir; une société qui négligerait les moyens de repousser les agressions extérieures manquerait tout à la fois à ses obligations morales envers les membres qui la composent et au but même de son institution.

La crise monétaire restait donc toujours ouverte. On essaya alors de la résoudre internationalement; et, dans ce but, une conférence fut réunie à Paris en 1881, sur l'initiative de la France et des États-Unis. Son objet était nettement indiqué. Il s'agissait d'établir une Union internationale bimétalliste avec reprise du libre monnayage de l'argent. Dans la pensée des deux États, c'était le seul moyen efficace de remédier à la perturbation économique. Cette assemblée, qui cherchait à corriger l'excès d'argent par un excès d'argent plus considérable et faisait ainsi, suivant une heureuse expression de M. Pirmez, de « l'homéopathie monétaire »[1], réussit moins encore que ses devancières de 1867 et de 1878[2]; elle n'aboutit, en effet, qu'à une proposition d'ajournement.

Nous ne devions pas cependant la passer sous silence, car elle n'a

1. *Conf. mon. intern. de* 1881, *Livre jaune*, I, p. 87.

2. En 1867, une conférence composée de vingt États s'était prononcée pour le monométallisme-or. Mais quelques pays seulement mirent à exécution les principes qu'ils avaient votés; et, en 1878, une nouvelle conférence, provoquée par

pas été sans influence sur l'avenir de l'Union Latine. Jamais, dans aucune conférence, les opinions monétaires des États associés n'étaient apparues aussi tranchées, aussi divergentes. La France et l'Italie avaient défendu avec énergie le système du bimétallisme international dans sa conception la plus large; la Suisse, la Grèce et la Belgique s'étaient opposées résolument à la libre frappe de l'argent et avaient nettement marqué leurs préférences pour l'étalon d'or. L'Union Latine s'était ainsi franchement divisée, et il était à craindre que les liens qui, depuis près de vingt ans, tenaient étroitement unis les cinq États alliés, ne vinssent bientôt à se relâcher.

C'est effectivement ce qui s'est produit.

La convention du 6 novembre 1885, qui a remplacé celle du 5 novembre 1878, renferme certaines dispositions qui affaiblissent, d'une manière sensible, la permanence et la stabilité de l'Union :

1° La durée du pacte monétaire a été réduite de sept à cinq années (art. 13);

2° La possibilité d'une dissolution a été expressément envisagée, et les États ont pris soin de réglementer avec détails les conditions de la liquidation. D'après l'art. 14, « en cas de dénonciation de la présente convention, chacun des États contractants sera tenu de reprendre les pièces de 5 francs en argent qu'il aurait émises et qui se trouveraient dans la circulation ou dans les caisses publiques des autres États, à charge de payer à ces États une somme égale à la valeur nominale des espèces reprises, le tout dans des conditions déterminées par un arrangement spécial qui demeurera annexé à la présente convention »;

3° La communauté du régime monétaire pendant la durée du traité n'est plus imposée aux États contractants; et l'Union peut disparaître, dans une certaine mesure, avant le délai fixé par la convention. Suivant l'art. 8, chacun des membres de l'association, sauf la Grèce et la Suisse [1], peut, à toute époque, reprendre la frappe libre des écus d'argent, en échangeant ou en remboursant en or et à vue à ses

le gouvernement américain, chercha à établir une union internationale sur la base du double étalon. Elle ne conduisit qu'à une déclaration vague et toute platonique, par laquelle, tout en reconnaissant la nécessité de maintenir dans le monde le rôle monétaire de l'argent aussi bien que de l'or, on laissait chaque État libre d'admettre ou de refuser l'emploi exclusif ou simultané de ces deux métaux ainsi que la limitation de la frappe de l'argent.

1. D'après l'art. 8 *in fine* de la convention, la Suisse s'engage à ne pas reprendre la frappe libre des pièces de 5 francs d'argent, pendant les quatre années postérieures à la convention. Suivant l'art. 1er de la déclaration annexe du 6 novembre 1885, la Grèce, tant qu'elle aura le cours forcé, ne reprendra pas le libre monnayage de l'argent, et après la suppression du cours forcé, elle ne pourra reprendre le libre monnayage sans un accord préalable avec la France et l'Italie.

coassociés les pièces de 5 francs frappées à son effigie et circulant sur leur territoire. L'exercice de ce droit n'est pas subordonné à l'accord unanime des pays alliés; l'État qui veut se déclarer bimétalliste doit seulement, au préalable, provoquer la réunion d'une conférence avec ses contractants. Les effets de l'Union peuvent, à l'égard de ces derniers, cesser plus complètement encore : la convention les autorise à refuser l'admission dans leurs caisses publiques aux écus de l'État qui a repris le libre monnayage. D'après ce même article 8, en cas de reprise de la frappe libre par l'un de ses coassociés, la Suisse a, de plus, la faculté de sortir de l'Union et de suivre la politique monétaire qui lui convient; ce droit ne lui est, toutefois, reconnu qu'au bout de quatre ans à partir de l'entrée en vigueur de la convention.

Ces dispositions, qui modifiaient si gravement la politique monétaire de l'Union, n'ont pas été admises par la conférence sans des discussions longues et passionnées. Le principe de la liquidation a été vivement combattu par la Belgique [1], et la clause relative à la frappe libre de l'argent a été énergiquement critiquée par la Suisse [2]. L'inégalité que cette clause introduisait entre les pays associés lui paraissait en contradiction tant avec l'esprit de l'Union qu'avec les règles du droit des gens en matière de traités, et les facilités qu'elle accordait aux États pour modifier leur situation conventionnelle lui semblaient de nature à compromettre sérieusement la stabilité monétaire. Les conditions économiques, d'ailleurs, ne s'étaient pas modifiées, et rien n'indiquait un relèvement de l'argent qui dût conseiller le libre monnayage. Quels pouvaient donc être les motifs de l'article 8? C'est dans la conférence internationale de 1881 qu'il faut chercher l'explication de cette résolution. En la proposant et en la présentant comme une des conditions essentielles de l'arrangement à conclure, le gouvernement français a voulu se réserver la possibilité de former, sitôt que les circonstances seraient favorables, la grande Union bimétalliste dont il s'était fait le promoteur en 1881.

Si les liens qui unissaient les États latins s'étaient ainsi affaiblis, ils n'avaient pas cependant disparu. En 1885 comme en 1878, les pays de l'Union se sont préoccupés de consolider la circulation métallique

(Sur le cours forcé en Grèce, voy. *Conf. mon. de l'Union latine de* 1885, *Livre jaune*, p. 189.)

1. A raison de l'admission de ce principe, la Belgique avait même renoncé à prendre part aux dernières délibérations de la conférence; des négociations spéciales ont dû être poursuivies avec elle après la conclusion de la convention.

2. M. Cramer-Frey, délégué de la Suisse, afin d'assurer au futur arrangement un certain degré de fixité, avait demandé qu'il fût au moins convenu d'un délai, de trois années par exemple, pendant lequel la frappe de l'argent ne pourrait être reprise que d'un commun accord par les États contractants.

sur leurs territoires respectifs. Les stipulations que dans ce but le traité du 6 novembre a consacrées se rattachent aux deux idées suivantes : assurer dans chacun des pays associés la libre circulation des monnaies de l'Union; diminuer dans ces pays la pléthore d'écus d'argent.

A la première de ces idées répondent plusieurs dispositions :

1° Les monnaies des cinq États latins ont le même titre, le même poids, le même module (art. 1, 2 § 1, 3 § 1 et 4 § 1).

2° Les gouvernements contractants s'obligent réciproquement à recevoir dans leurs caisses publiques les monnaies d'or et les écus de 5 francs d'argent, sans limitation de quantité, et les pièces divisionnaires jusqu'à concurrence de 100 francs pour chaque payement (art. 1, 2 § 2, 3 § 2, 6).

La convention de 1865 s'était bornée à cette stipulation; elle était insuffisante. La circulation effective des monnaies de l'Union n'était pas sérieusement garantie en France et en Belgique, les banques nationales et les particuliers de ces pays pouvant encore refuser les pièces des autres États. En Suisse, en Italie et en Grèce, en vertu de la législation intérieure, les pièces de l'Union Latine avaient, au contraire, cours légal.

Pour favoriser la circulation de ces monnaies et diminuer en même temps l'inégalité entre les pays unis, la Banque de France et la Banque nationale de Belgique ont consenti en 1874, en 1875 et en 1876 [1], à recevoir indistinctement dans leurs caisses les monnaies de payement des différents États. En 1878, par des lettres du 29 octobre et du 2 novembre adressées au ministre des finances de chaque pays et annexées aux procès-verbaux des séances de la conférence, elles ont renouvelé cet engagement pour toute la durée de la convention monétaire. Cet engagement, toutefois, était subordonné à une double condition : il devait disparaître si la fabrication des pièces de 5 francs d'argent venait à être reprise ou si les autres pays associés supprimaient le cours légal sans y substituer des obligations analogues à celles de la Banque de France ou de la Banque nationale de Belgique.

Ce nouvel état de choses réalisait, sans doute, un progrès; mais il ne pouvait pas être considéré comme pleinement satisfaisant. L'engagement des deux banques n'existait, en effet, que vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs : il ne faisait pas partie du traité, et, de plus, son étendue n'était pas suffisamment précisée. En s'obligeant à *recevoir* les monnaies de payement, ces banques entendaient-elles restreindre leur engagement aux simples payements ou voulaient-elles

1. Lettres du gouverneur de la Banque de France au ministre des finances, 30 janvier 1874, 4 février 1875, 31 janvier 1876.

l'étendre aussi aux versements volontaires en compte courant? Les lettres de 1878 ne disaient rien à cet égard. Elles manquaient de clarté encore à un autre point de vue; elles ne spécifiaient pas les *mesures analogues* s'imposant à celui des États de l'Union qui supprimerait le cours légal, elles n'indiquaient même pas à qui, des États ou des banques, l'appréciation de la validité de ces mesures devait appartenir. Il y avait donc là de véritables lacunes qui, jusqu'à un certain point, compromettaient la circulation des monnaies latines. Cette circulation, du reste, était loin d'être assurée. La Suisse, l'Italie et la Grèce pouvaient à tout instant supprimer le cours légal des pièces étrangères et elles n'étaient pas *tenues* d'y suppléer par des mesures analogues à celles des Banques de France et de Belgique; l'adoption de pareilles mesures était, pour ces pays, une faculté dont ils pouvaient, à leur gré, user ou ne pas user.

La convention du 6 novembre 1885 est venue améliorer les dispositions relatives à la circulation métallique. L'article 3 (§§ 4 à 7) de ce traité a posé les deux règles suivantes [1] : d'une part, les banques nationales de France et de Belgique doivent recevoir les monnaies de payement de l'Union Latine dans des conditions identiques à celles où elles reçoivent les espèces françaises et belges; et, d'autre part, la Suisse, la Grèce et l'Italie, en cas de suppression du cours légal, prennent l'engagement que leurs banques d'émission recevront les monnaies des autres États sur le même pied que les pièces frappées à l'effigie nationale [2].

Ainsi, d'après le droit actuel, pendant toute la durée de la convention, les monnaies de payement de l'Union Latine seront admises dans les caisses publiques et par les banques d'émission de chaque État, quelles que soient la somme versée et la cause du versement; les particuliers seuls auront le droit de les refuser, et encore n'auront-ils ce droit qu'en France et en Belgique, car, nous l'avons vu, la législation intérieure des autres pays reconnaît le cours légal aux pièces de

1. Cet article a été complété par une lettre du gouverneur de la Banque de France en date du 2 novembre 1885 et par l'art. 2 de l'acte additionnel conclu avec la Belgique le 12 décembre 1885.

2. Ce n'est qu'après de longues discussions que les États sont tombés d'accord sur ce texte. Suivant le projet de la commission, la suppression du cours légal devait entraîner la fin de la convention monétaire; celle-ci ne pouvait continuer que si la puissance supprimant le cours légal lui substituait un équivalent agréé par l'unanimité des États contractants. Au sein de la commission, il avait encore été présenté un autre texte, d'après lequel, « en échange des engagements pris par la Banque de France, les gouvernements d'Italie et de Suisse s'engageaient à maintenir, pendant la même durée, le cours légal, dans leur territoire, aux écus d'argent des gouvernements contractants ». Nous ne citerons pas toutes les formules qui furent proposées dans la conférence, nous renvoyons à cet égard au *Livre jaune de la conf. mon. de* 1885, pp. 111-115, 185-188, 228, 240, 252 et 272.

frappe étrangère. La convention de 1885 a donc augmenté, dans une certaine mesure, la circulation de ces monnaies. L'Italie, la Belgique et la Suisse auraient voulu la rendre plus facile encore, en accordant conventionnellement le cours légal aux pièces d'or et aux pièces de 5 francs en argent; mais la France, en 1885 comme en 1878 et en 1865, s'est toujours opposée à une semblable extension.

3° Chacun des gouvernements contractants s'engage à reprendre des particuliers ou des caisses publiques des autres États les monnaies d'appoint en argent qu'il a émises et à les échanger contre une égale valeur de monnaies courantes en pièces d'or ou d'argent, à condition que la somme présentée à l'échange ne sera pas inférieure à 100 francs.

Cet article 7, comme les résolutions précédentes, a pour objet de faciliter la circulation monétaire entre les cinq pays. En permettant d'échanger contre de l'or ou des écus les pièces divisionnaires de l'Union, monnaie dépréciée et sans valeur pleine, il enlève, en effet, aux particuliers et aux caisses publiques de chaque État tout motif de les refuser ou de ne les accepter que jusqu'à concurrence d'une somme *maxima*.

4° C'est encore la même idée qui explique les dispositions du traité de 1885 relatives au frai des monnaies d'argent.

D'après la convention de 1878, les principes régissant les pièces divisionnaires et les écus de 5 francs n'étaient pas les mêmes. Sans doute, ces monnaies étaient toutes exclues de la circulation lorsque leur poids se trouvait notablement réduit par l'usure ou que leurs empreintes avaient disparu; mais, tandis que les États de l'Union s'engageaient à reprendre et à refondre leurs monnaies d'appoint altérées par le frai, ils laissaient, au contraire, à la charge du dernier porteur les écus insuffisants en poids ou dont les empreintes étaient effacées [1].

Le régime auquel les pièces de 5 francs en argent se trouvaient ainsi soumises n'était pas sans inconvénients pour la circulation monétaire. La baisse persistante et considérable de l'argent en montra bientôt toute la gravité. La suppression du cours pour les pièces altérées devant faire subir au dernier détenteur tout à la fois la perte légère causée par le frai et celle, beaucoup plus sérieuse, résultant de la dépréciation du métal, on pouvait craindre, en effet, que, pour

1. L'art. 3 de la convention de 1878 disait, en effet : « Les gouvernements contractants recevront réciproquement dans leurs caisses publiques les pièces d'argent de 5 francs, *sous la réserve d'exclure celles dont le poids aurait été réduit par le frai de 1 p. 0/0 au-dessous de la tolérance légale, ou dont les empreintes auraient disparu.* » (Voy. sur ce point l'exposé des motifs qui a précédé la loi belge du 30 décembre 1885 approbative de la convention du 6 novembre. *Arch. diplom.*, année 1886, p. 149.)

éviter de semblables conséquences, les particuliers ne refusassent d'une manière générale, tous les écus de l'Union : le poids d'une pièce ne peut pas se reconnaître à son seul aspect.

Il fallait donc donner de plus amples garanties à la circulation des écus. Aussi, par l'article 3 § 3 de la convention de 1885, « chacun des États contractants s'est-il engagé à reprendre des caisses publiques des autres États les pièces d'argent de 5 francs dont le poids aurait été réduit par le frai de 1 p. 0/0 au-dessous de la tolérance légale, pourvu qu'elles n'aient pas été frauduleusement altérées ou que les empreintes n'aient pas disparu »[1]. Les particuliers, porteurs de monnaies frayées, étaient ainsi assurés de ne subir aucune perte, puisqu'ils pouvaient toujours porter ces pièces aux caisses publiques.

Cette modification était-elle suffisante? La Suisse et l'Italie auraient voulu que le système suivi en 1865 et en 1878 pour les monnaies d'appoint[2] fût appliqué tout à fait aux écus de 5 francs, et que l'État qui a émis ces pièces fut obligé de les *refondre* à ses frais, de façon à en délivrer complètement la circulation. Mais des considérations budgétaires ne permirent pas à la France d'adhérer à cette proposition; cette puissance présenta même à cette occasion un expédient qu'il convient de signaler. M. Ruau, son délégué, demanda que la tolérance légale pour les pièces de 5 francs fût élevée jusqu'à 5 p. 0/0. Cette monnaie, disait-il, perd actuellement 18 ou 19 p. 0/0 et ne circule à sa valeur nominale qu'en vertu d'une fiction de la loi; n'est-il pas dès lors illogique de lui imposer une limitation rigoureuse de tolérance? Tel ne fut pas l'avis des autres États de l'Union Latine; un pareil système ne pouvait pas entretenir une bonne circulation monétaire, et, de plus, il facilitait les contrefaçons.

Donc, suivant la convention, chaque État doit retirer du territoire de ses coassociés les pièces frayées qu'il a émises, mais il n'est pas tenu de les refondre. Peut-il, toutefois, les répandre dans sa circulation intérieure? Ce droit lui a été formellement reconnu par la conférence. Celle-ci, en effet, n'a pas cru possible de déclarer dans un traité, comme la Suisse le lui demandait, que les monnaies usées ne seraient pas remises en circulation par les caisses publiques ou par les banques d'émission des États auxquels ces pièces auraient été reversées. La portée de l'art. 3 § 3 s'est donc trouvée restreinte dans une certaine

1. Vers 1883, le conseil fédéral avait demandé à la France de reprendre les écus usés frappés à son effigie et retirés de la circulation en Suisse ; mais la France avait donné clairement à entendre qu'elle n'était pas obligée à cette reprise par une stipulation précise de la convention.

2. Ce système est encore admis pour ces monnaies par la convention de 1885 (art. 4, § 2).

mesure; car, il serait difficile de le contester, le maintien indéfini de pièces usées dans la circulation intérieure de chaque État rend possible leur infiltration dans la circulation des autres pays de l'Union.

En présentant son amendement, la Suisse n'avait pas en vue seulement les écus de 5 francs, elle visait encore les monnaies d'or. Elle supposait ainsi qu'on appliquerait le même régime aux deux métaux : chacun des États contractants s'engagerait à reprendre des caisses publiques des autres États les pièces d'or dont le poids aurait été réduit par le frai de 1/2 p. 0/0 au-dessous des tolérances légales. Tel n'a pas été, cependant, le système de la convention. L'article 2 § 2 s'est borné à exclure de la circulation les pièces d'or insuffisantes en poids ou dont les empreintes ont disparu. La reprise de ces pièces par l'État qui les a émises ne présenterait, a-t-on dit, aucune utilité; car, la valeur intrinsèque de l'or correspondant absolument à sa valeur légale, on n'éprouvera point de difficulté à le maintenir en circulation : le porteur d'une pièce d'or ne sera jamais exposé qu'à une perte excessivement légère, celle résultant du frai.

5° Par l'article 12 de la convention de 1878, les gouvernements contractants s'étaient obligés à se communiquer annuellement la quotité de leurs émissions de monnaies, ainsi que toutes les dispositions et tous les documents relatifs à la circulation, à la contrefaçon et à l'altération de leurs espèces d'or et d'argent. Cette clause, excellente en elle-même, n'avait jamais été exécutée, faute d'une autorité chargée spécialement de veiller à son application. L'article 11 du traité de 1885 est venu combler cette lacune, en instituant le gouvernement français comme organe central de l'Union [1].

La sécurité du cours monétaire sera ainsi garantie. Cet art. 11 contribuera, de plus, à réduire le stock d'argent en circulation. Il invite, en effet, les États de l'Union à réprimer le faux-monnayage, qui, chaque année, jette sur leur territoire un grand nombre de pièces parfaitement imitées. Prévenir les contrefaçons, tel est aussi l'objet de l'article 8 § 2, qui autorise la Suisse à refondre ses écus d'après un nouveau type, et de l'article 10, qui exige sur les pièces de l'Union la date exacte de leur monnayage.

Ces dispositions ne sont pas les seules de la Convention de 1885 qui ont en vue la diminution de la pléthore de monnaies d'argent; les art. 8 et 12 sont même conçus dans ce seul but. La situation exigeait, d'ailleurs, de pareilles mesures. La production de l'argent augmente et la prédilection du public pour l'or s'affirme de plus en plus. En

1. Une décision présidentielle du 30 janvier 1886 a institué au Ministère des finances une commission monétaire chargée de pourvoir aux différents objets visés dans l'article 11.

Hollande, le gouvernement se fait autoriser par les Chambres à vendre pour 50 millions de francs de florins d'argent. Tandis qu'en Allemagne et aux États-Unis le contingent de cette monnaie revient à 12 et à 30 francs par tête de population, dans les États de l'alliance latine les quantités de pièces de 5 francs d'argent en circulation sont de 85 francs par tête pour la France, de 70 francs pour la Belgique, de 13 francs pour l'Italie, de 6 francs pour la Grèce et de 3 francs pour la Suisse. Les mesures destinées à soulager le marché monétaire de ces États devaient donc, d'une part, donner un débouché plus large aux écus d'argent existant dans la circulation, et, d'autre part, empêcher l'apparition de nouvelles pièces de 5 francs.

1° C'est pour atteindre le premier de ces résultats que l'article 8 § 1 déclare provisoirement suspendu le monnayage des pièces de 5 francs en or. « Il importe, a dit M. le ministre de Suisse [1], d'exclure de la circulation les espèces de 5 francs en or, non seulement en raison de l'usure trop rapide de cette monnaie, mais encore et surtout pour ouvrir un plus large débouché aux pièces de 5 francs en argent, dont il faut, dans l'intérêt de l'Union, diminuer autant que possible l'accumulation improductive. »

2° C'est, au contraire, pour éviter toute augmentation nouvelle de monnaies d'argent que l'article 8 § 2 proclame la frappe des écus suspendue en principe. La Suisse, toutefois, jugeait cette garantie insuffisante; elle devait, à ses yeux, être complétée par ces deux autres mesures : en premier lieu, démonétisation des pièces de 5 francs jusqu'à concurrence d'une somme de 400 ou 500 millions de francs; en second lieu, défense d'émettre de nouveaux billets de banque au-dessous de 50 francs et obligation pour chaque gouvernement de retirer ceux qui sont actuellement en circulation [2].

3° L'article 12 a trait au même objet. Pour réduire leur circulation d'argent et la dégager de tout élément étranger, les puissances contractantes ont subordonné à leur accord unanime le droit d'accession à la convention, et elles se sont engagées, de plus, à retirer ou à refuser soit le cours légal, soit l'admission dans les caisses publiques ou dans les banques d'émission aux pièces d'argent de 5 francs des États ne faisant pas partie de l'Union [3]. Le projet primitif de cet

1. La Suisse demandait même le retrait des pièces de 5 francs en or se trouvant en circulation. La convention du 5 novembre 1878 (art. 9) avait déjà suspendu le monnayage de ces pièces.

2. En ce qui concerne la frappe des monnaies d'appoint en argent, l'article 9 a conservé le maximum de 6 francs par tête établi par la convention de 1865.

2. La Suisse a dû, toutefois, déclarer que cette obligation ne pouvait, en ce qui la concerne, être mise à exécution que dans les limites de la législation fédérale sur les banques d'émission. (Art. 2 de la déclaration annexe du 6 novembre 1885.)

article, allant moins loin, avait dit seulement que le cours légal ou l'admission dans les caisses publiques ne pourrait être accordé aux écus étrangers que de l'assentiment de tous les États coassociés [1].

Telles sont les règles qui, actuellement, constituent le régime de l'Union Latine [2]. Par cette convention du 6 novembre 1885, les cinq États ont-ils tiré de l'idée d'*union* toutes les conséquences qu'elle comportait? Le traité monétaire austro-allemand du 24 janvier 1857 et les lois qui, en 1873 et en 1875, ont uni la Suède, la Norvège et le Danemark peuvent, à cet égard, fournir d'utiles éléments de comparaison.

PAUL FAUCHILLE,
Membre du Groupe de droit public et privé.

1. On peut rapprocher de cette disposition une loi des Pays-Bas du 28 mars 1877. Cette loi remplaçait la monnaie d'appoint en cuivre par des pièces en bronze; et, pour éloigner les monnaies belges, qui inondaient le pays, elle défendait de donner ou d'accepter en payement des espèces étrangères en cuivre, bronze ou nickel, sous peine d'une amende de 3 à 75 florins, qui, en cas de récidive, peut être portée jusqu'à 500 florins. (*Ann. lég. étr.*, année 1878, p. 536.) C'était le système appliqué anciennement en France par les arrêts de la Cour des monnaies des 17 février 1777 et 14 octobre 1780 et confirmé par le décret du 11 mai 1807. (Dalloz. *Jur. gén.* V° MONNAIE, n° 71.)

2. D'après l'art. 5 de la convention, « les pièces divisionnaires ont cours légal entre les particuliers de l'État qui les a émises jusqu'à concurrence de 50 francs pour chaque payement, et l'État qui les a mises en circulation doit les recevoir de ses nationaux sans limitation de quantité. » Cette disposition, qui vise une question d'ordre intérieur, n'est guère à sa place dans un traité.

LA PRUSSE ET L'ÉGLISE CATHOLIQUE

DE 1815 A 1870.

I

La Prusse n'avait pas lieu de se plaindre des traités de 1815, qui simplifiaient la carte d'Allemagne à son avantage. Elle rentrait en possession de tout ce qu'elle avait en 1806, sauf quelques territoires de peu d'importance que le congrès de Vienne donnait au Hanovre et à la Bavière. En échange, elle recevait une partie de la Saxe, la Thutinge, la Lusace, le grand-duché de Berg, l'ancien duché de Westphalie et enfin sous le nom de grand-duché du Bas-Rhin un vaste quadrilatère compris entre la Meuse, la Saar, la Nahe et le Rhin. La compensation était loin de lui être défavorable : sans doute on pouvait adresser quelques critiques à la formation de ce royaume coupé en deux par le Hanovre, ouvert à toutes les attaques du côté de la Russie et, pays protestant, enfermant dans ses frontières la plus grande partie des anciens biens de l'Église; mais, de 10 millions d'habitants qu'il possédait avant la guerre, il se trouvait en avoir plus de 13 millions et son territoire était deux fois plus étendu que du temps de Frédéric II.

Un autre avantage qui résultait pour la Prusse des traités de Vienne était l'abaissement de l'Autriche en Allemagne. Elle ne fut pas à même de saisir immédiatement la portée de ce fait, mais il devait avoir plus tard une grande influence sur son histoire. Le saint-empire restait à terre et nul ne songeait à relever cet amas de petites principautés et de territoires ecclésiastiques qui faisaient jadis toute sa force et que la tourmente française avait balayés. Tant que celui qui avait détruit cet édifice était vainqueur, on ne trouvait pas assez de regrets pour pleurer l'ordre de choses disparu, mais quand les puissances eurent renversé Napoléon, « elles se mirent, dit Gœrres, en son lieu et place, et, après avoir proscrit le grand spoliateur de la société européenne, elles jugèrent de bonne prise ce qu'il s'était approprié ».

D'ailleurs personne à Vienne ne semble s'être laissé guider par des considérations élevées. Chaque puissance taillait à sa guise sur la carte et s'emparait des territoires qu'elle désirait, soit pour des raisons historiques, soit simplement pour s'agrandir. D'idée générale, de but défini, les plénipotentiaires en parlent beaucoup; ils s'abritent sous des mots; mais on voit, en allant un peu au fond des choses, que l'ambition de chacun semble avoir été la seule loi commune. C'est ainsi que l'on ne pensa pas à régler dans le congrès la situation religieuse des différents pays que l'on annexait à la Prusse : la question méritait pourtant que l'on s'en occupât. Dans la plupart de ces pays les catholiques étaient fort nombreux et formaient parfois, comme sur la rive gauche du Rhin, la presque totalité des habitants. Quelle serait leur situation dans leur nouvelle patrie ? Quelles garanties d'indépendance ou même de protection leur offrirait le nouvel état de choses? Avec le saint-empire, ils étaient soutenus par la prépondérance de l'Autriche, puissance essentiellement conservatrice et catholique : le congrès de Vienne les liait à un État évangélique, ambitieux, remuant, dont « l'influence protestante [1] s'étend désormais en Allemagne sans contrepoids. Le catholicisme échange son ancienne prééminence contre une position subalterne, et les catholiques allemands, malgré leur supériorité numérique, ne peuvent plus espérer que leurs intérêts soient comptés pour quelque chose dans la direction de la politique nationale. »

En outre, la plus grande diversité régnait dans la situation religieuse des différents pays annexés, et lorsque le gouvernement prussien voulut s'occuper un peu des affaires religieuses et leur donner une impulsion uniforme, il éprouva de grands embarras.

Les catholiques formaient environ les deux cinquièmes des sujets du nouveau royaume et se répartissaient au point de vue géographique en deux groupes à peu près égaux en nombre. A l'est se trouvaient les Polonais que leur nationalité éloignait déjà du gouvernement. Leurs droits religieux étaient fixés par des actes émanant d'autorités bien diverses. En principe ils étaient les mêmes qu'avant la conquête. L'article 8 du traité de Varsovie conclu le 18 septembre 1773 par Frédéric II et la république de Pologne est ainsi conçu : « Les catho-
« liques romains jouiront dans les provinces cédées par le présent
« traité..... de toutes leurs possessions et propriétés au civil. Et par
« rapport à leur religion ils seront entièrement conservés *in statu quo*,
« c'est-à-dire dans le même libre exercice de leur culte et discipline
« avec toutes et telles églises et biens ecclésiastiques qu'ils possédaient

1. De Cazalès, *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1840.

« au moment de leur passage sous la domination de S. M. prussienne « au mois de septembre 1772. Et Sadite Majesté et ses successeurs ne « se serviront point des droits de souverain au préjudice du *statu quo* « de la religion catholique romaine dans les pays susmentionnés [1]. » Une disposition analogue se trouvait déjà dans les traités de 1742 et 1745 relatifs à la Silésie et était répétée dans le traité de Grodno (25 sept. 1793) pour les territoires polonais que la Prusse perdit en 1807. Mais en pratique le gouvernement faisait subir à l'Église catholique les conditions du *Code général prussien* « basé sur le principe d'après lequel le roi est la source de tout droit, y inclus le droit ecclésiastique, non seulement de l'Église protestante, mais encore, sans distinction aucune, de l'Église catholique », ainsi que le disait le conseiller aulique Schmedding, que nous trouverons plus loin mêlé aux négociations avec la cour de Rome.

De l'autre côté du royaume, sur les bords du Rhin, se trouvait une population foncièrement religieuse, conservant encore le souvenir des anciens princes-évêques, de leur faste sinon de leur puissance, et entièrement convaincue de la suprématie de l'Église sur l'État. La Révolution était venue et l'avait émancipée, mais n'avait pu détruire ses idées catholiques. Elle avait accepté la domination française qui, ne lésant aucun de ses droits, avait su par le Concordat donner satisfaction à ses sentiments religieux, et lorsque, Napoléon vaincu, les territoires de la rive gauche du Rhin passèrent à la Prusse, ce ne fut pas sans méfiance et regret que l'annexion eut lieu. Ce n'était pas seulement au point de vue politique qu'on regrettait les Français, mais ces catholiques redoutaient leur incorporation dans un État protestant. Aussi le gouvernement prussien jugea-t-il utile de calmer ces craintes et d'assurer aux catholiques la protection de leur culte. « Je « respecterai et protégerai votre religion, disait le roi dans la procla- « mation adressée le 5 avril 1815 aux pays rhénans, je chercherai aussi à « améliorer la position matérielle de ses serviteurs, afin qu'ils puissent « soutenir la dignité de leurs fonctions. Je rétablirai les établissements « d'instruction publique, qui furent si délaissés sous l'oppression du « gouvernement précédent. Je fonderai au milieu de vous un siège « épiscopal, une université et des établissements d'éducation pour vos « ecclésiastiques et vos instituteurs. »

Mais il était impossible au gouvernement prussien de régler toutes ces questions sans une entente préalable avec le saint-siège. On entra donc en négociations avec la cour de Rome, mais on ne semble pas

1. *Publicationen aus den Königl. Preuss. Staats-Archiven.* — Max Lehmann, *Preussen und die Katholische Kirche,* Leipsick, 1883.

avoir eu le désir bien arrêté de traiter, et plusieurs années s'écoulèrent en pourparlers interrompus, repris et abandonnés de nouveau.

La Prusse avait cependant un ambassadeur auprès du Vatican et les relations entre les deux cours étaient empreintes d'une grande cordialité. Il y eut d'abord, comme envoyé à Rome, Guillaume de Humboldt (1802 à 1816), dont les rapports personnels avec la curie étaient très amicaux. Il devait cette faveur à l'ardeur avec laquelle il avait conseillé à Hardenberg de réclamer avec vigueur au congrès de Vienne le rétablissement du pouvoir temporel. Il était naturel qu'on lui en sût gré à la curie. Aucune négociation sérieuse ne marque pourtant son ambassade, et son passage à Rome semble avoir été plutôt un séjour d'études que d'affaires. Lorsqu'en 1816 quelques difficultés s'élevèrent entre la Prusse et différents États de l'Allemagne au sujet de la délimitation des territoires, il fut envoyé comme ministre extraordinaire à la diète de Francfort, et Niebuhr lui succéda à Rome. Hardenberg hésita beaucoup avant de fixer son choix sur le nouvel ambassadeur : il prévoyait que, dans les circonstances actuelles, le poste jusque-là un peu subalterne d'envoyé à Rome pourrait prendre une grande importance. Il lui fallait un homme intelligent, ayant puisé dans l'étude de l'histoire une profonde connaissance des affaires religieuses, assez coulant, et décidé pourtant à se poser comme défenseur convaincu des droits de l'État protestant. Il ne voulait pas non plus envoyer sur les bords du Tibre quelqu'un revêtu de trop hautes fonctions ou d'une situation trop relevée, car il redoutait que le pape ne se crût obligé d'accréditer un nonce à Berlin, ce dont le roi ne voulait entendre parler à aucun prix.

Niebuhr était un choix excellent. D'humble origine danoise, il n'avait aucune attache avec la noblesse allemande. Fils du célèbre voyageur en Arabie, il s'était élevé lui-même par un travail opiniâtre, et ses remarquables études archéologiques et philologiques lui avaient valu une chaire à l'université de Berlin lors de sa fondation. Hardenberg avait appris à le connaître lorsqu'après 1806 Niebuhr occupa les délicates fonctions de directeur du commerce de la Baltique, d'où il passa plus tard au Conseil d'État. Le chancelier avait pu apprécier alors la merveilleuse facilité et la grande souplesse de son esprit : de plus, Niebuhr était un protestant convaincu mais tolérant. Il avait conservé les meilleures relations avec les deux Stolberg, bien qu'il eût blamé de la façon la plus énergique leur conversion au catholicisme. D'ailleurs un point le rapprochait de l'Église romaine : il détestait la Révolution et tout ce qui lui ressemblait de près ou de loin, et il voyait dans le catholicisme une des meilleures forces à lui

opposer [1]. Pourtant il croyait la papauté blessée à mort, traînant quelque temps encore une misérable existence, mais incapable de soutenir la moindre lutte avec une puissance quelconque. Ses lettres sont pleines de cette illusion. « La rouille a endommagé les armes religieuses de Rome, écrit-il un jour [2], et la main qui jadis les brandissait avec vigueur tremble maintenant dans la faiblesse de la vieillesse. » Il ne sait pas voir les forces morales dont dispose le Vatican ; il parle en termes ironiques de la science « plus que douteuse » des Monsignori italiens. Ne montrait-il pas ainsi de l'ingratitude? N'aurait-il pas dû traiter avec plus d'indulgence la cour pontificale qui l'avait reçu à bras ouverts. Arrivant à Rome, tout ému encore de la découverte des *Institutes* de Gaius, il n'avait pas tardé à être un des ambassadeurs les mieux accueillis au Vatican [3]. Le pape Pie VII n'oubliait pas qu'il avait jadis été professeur de grec et s'intéressait à tout ce qui touchait à l'histoire et à l'archéologie. Il aimait à s'entretenir de longues heures avec Niebuhr, s'occupait des fouilles que l'envoyé prussien avait entreprises dans la campagne de Rome, et lui fit plus d'une fois présent de pierres gravées, de statuettes ou d'autres antiquités précieuses. Niebuhr se lia aussi rapidement avec le célèbre mathématicien, le cardinal Capaccini, et avec d'autres savants et prélats dont il ne paraissait pas alors dédaigner si fortement la conversation. Le secrétaire d'État, le fin cardinal Consalvi, fut aussi de ses amis, et c'est de lui qu'il obtint en 1819 la permission d'avoir un oratoire protestant dans le palais de la légation. C'était la première fois que le service évangélique pouvait être célébré d'une façon régulière et publique à Rome, et Niebuhr ne manqua pas d'en tirer gloire auprès de son gouvernement.

Les négociations qu'il eut à entreprendre au sujet des affaires ecclésiastiques de la Prusse se ressentent de ce double sentiment d'admiration et de mépris qu'il éprouvait pour l'Église romaine. Désirant l'union de toutes les forces conservatrices contre la Révolution, il ne comprenait pas qu'on repoussât les catholiques. Il blâmait sévèrement « l'étroitesse d'esprit » et « les courtes vues » [4] des ambassadeurs hanovriens et wurtembergeois qui, venus à Rome à cette époque pour conclure un concordat, avaient des exigences que le saint-siège ne pouvait admettre. Il les appelait « révolutionnaires et jacobins », tandis qu'il louait hautement le ministre de Bavière qui,

1. Treitschke, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, 1885, t. III, p. 202.
2. Treitschke, *loc. cit.*
3. *Lebensnachrichten über Barthold Georg Niebuhr*, Hambourg, 1868, t. I, p. 179.
4. Idem, *loc. cit.*

sans attendre l'autorisation de son gouvernement, avait, en dépit même de ses instructions, fait quelques concessions à la curie.

Si Niebuhr avait été livré à lui-même, nul doute qu'il n'eût réglé toutes les difficultés pendantes par un concordat, mais les instructions qn'il recevait sur ce sujet de son gouvernement ne le pressaient nullement d'agir. L'on n'était pas parvenu encore à Berlin à se mettre d'accord sur la conduite à tenir et les avis étaient très partagés. Les uns, comme les conseillers auliques Nicolovius et Schmedding [1], pensaient que le principal était de terminer l'affaire au plus vite. D'autres, comme le président de la province du Rhin, le comte de Solms-Laubach, pensaient que le roi, étant le maître absolu de l'administration de ses États, n'avait qu'à déterminer les circonscriptions des évêchés, les doter, régler en un mot les difficultés par des décrets : on demanderait ensuite pour la forme une ratification au pape et celui-ci, pensait-on, serait trop heureux de la donner. C'était là l'ancienne politique religieuse de Frédéric II, qui, quoique n'ayant pas toujours bien réussi, était admissible peut-être dans un pays comprenant peu de catholiques, mais impossible dans les circonstances actuelles. Elle trouvait ses principaux partisans parmi ceux qui cherchaient leurs inspirations dans les traditions des bureaux, tels que le ministre Schlückmann, le conseiller aulique de Raümer, etc., et surtout le consul général à Rome, Bartholdy. Ce dernier repoussait toute idée de concordat, prétendant qu'on ne pourrait obtenir des concessions sans en faire à son tour. Telle semblait aussi être la pensée du ministre des cultes, Altenstein. Il voulait surtout gagner du temps, voir ce qui sortirait des concordats qu'on négociait presque simultanément dans toute l'Europe, et, un peu effrayé des concessions que les différents gouvernements, en France, en Bavière, etc., étaient obligés de faire au saint-siège, il préférait tergiverser et attendre. Au mois de mai 1818, il conseillait au roi de Prusse de n'abandonner aucun de ses droits sous aucun motif, mais de s'entendre avec la curie sur un point qui, d'après le droit ecclésiastique, ne pouvait être tranché que par le pape : la délimitation des nouveaux évêchés. Cet avis ne fut pas adopté tout de suite et il fallut plus de deux ans avant que le gouvernement prussien se décidât à faire la moindre démarche sérieuse auprès du Vatican. Cependant la situation était tellement tendue en Allemagne au point de vue religieux qu'il fallait prendre un parti, et on s'arrêta à ce moyen terme qui sauvegardait les droits

1. Schmedding était catholique et même un canoniste éminent. Il se faisait ainsi remarquer parmi ses collègues du ministère des cultes qui, tous protestants, ne connaissaient nullement l'Église romaine. Cette ignorance s'est perpétuée jusqu'à nos jours et on trouve peu de fonctionnaires en Prusse, même parmi les plus élevés, qui se doutent de ce que c'est que le catholicisme.

de chacun. En mai 1820 Niebuhr reçut l'ordre de soumettre à la curie les conditions sous lesquelles le roi désirait que le pape publiât une bulle déterminant les circonscriptions épiscopales de la Prusse.

Niebuhr était persuadé qu'avec la curie les négociations aboutissent très vite ou jamais; aussi les mena-t-il rapidement, dès qu'il eut reçu les instructions officielles du cabinet de Potsdam.

L'État évitait avec soin toutes les questions de principe qui auraient pu soulever les réclamations de la curie et voulait rester sur le terrain de la pratique. Il s'engageait de son plein gré à doter si convenablement les nouveaux évêchés que le pape, tout en regrettant qu'il ne fût pas question d'un concordat général, ne voulut pas laisser échapper une pareille occasion et se contenta de régler le point de détail qui lui était proposé. On raconte à ce sujet qu'il aurait dit : « Ce n'est pas un prince protestant que j'ai trouvé dans le roi de Prusse, mais un héritier du grand Théodose ».

Les négociations si amicalement commencées continuèrent sans le moindre nuage entre Niebuhr et le secrétaire d'État, le cardinal Consalvi. Ce dernier, qui avait discuté plus d'un concordat et avait l'habitude des négociations difficiles, trouvait cependant que le Prussien s'attachait aux minuties vraiment avec trop de conscience. Il ne voulait laisser aucun point dans l'ombre et discutait parfois sur des riens avec une patience de glossateur. On eût dit qu'il commentait de vieux textes et le pauvre cardinal Consalvi ne le suivait qu'avec peine dans ces arguties de savant. Il n'y avait pourtant peut-être de la part de Niebuhr aucune intention mauvaise ni aucune arrière-pensée : il voulait seulement bien remplir sa mission et obtenir le plus de concessions possible. La curie céda sur un point. Elle avait demandé tout d'abord que les nouveaux districts religieux fussent formés par la réunion des cantons administratifs : Niebuhr, afin de laisser les protestants en dehors, obtint que l'on se baserait sur les paroisses et les églises pour délimiter ces districts religieux.

De cinq le nombre des évêchés était porté à neuf, ayant une juridiction beaucoup plus étendue que celle qu'on avait fixée en Bavière par le dernier concordat. Dans l'Est on réunissait les deux archevêchés de Posen et de Gnesen, et on y joignait l'évêché suffragant de Culm. Les évêques de Breslau et d'Ermeland devaient relever directement du pape. Dans l'Ouest on supprimait l'évêché d'Aix-la-Chapelle créé par Napoléon, ainsi que le petit évêché de Corvey. On créait à la place l'archevêché de Cologne avec les évêchés suffragants de Trèves, Münster et Paderborn. On pouvait craindre cependant que les populations rhénanes ne vissent dans le nouvel archevêque de Cologne le successeur des princes-évêques et ne le considérassent comme le véritable

souverain du pays. Mais le roi était décidé sur ce point, pensant qu'on ne pourrait mieux placer que sous le dôme de Cologne le siège du premier prélat de la Prusse. Tous les évêchés ne devaient comprendre dans leurs ressorts que des sujets prussiens. Il n'y eut de difficultés à ce propos que pour deux points. Le prince-évêque de Breslau étendait sa juridiction épiscopale sur une partie de la Silésie autrichienne et avait même à Teschen un vicaire général ayant rang d'évêque suffragant, tandis que le comté de Glatz et quelques autres points de la contrée relevaient de l'évêque autrichien de Königgrätz. Le gouverneur de la province de Silésie, Merkel, insista très vivement pour qu'on modifiât cette situation qui ne laissait pas d'être fâcheuse et pour que le clergé silésien ne restât pas sous la double influence de l'Autriche et de Rome, sans aucun contrepoids du côté de la Prusse. Mais les négociations entreprises à ce sujet avec la cour de Vienne ne purent aboutir. Le cabinet autrichien maintint fermement, selon son habitude, l'ordre de choses établi, et l'on ne pouvait guère passer outre. Le prince-évêque de Breslau avait en effet en Autriche la presque totalité de ses biens; ce qui restait en Prusse, après les sécularisations de 1803 et 1811, était peu considérable.

La curie fit de larges concessions au roi de Prusse : jamais encore elle n'avait accordé à un prince protestant des prérogatives aussi étendues; mais elle se trouvait en présence d'un souverain qui à ce moment ne désirait rien tant que la paix religieuse et poursuivait ce but même avec un peu d'utopie. Pour que les négociations entamées aboutissent, il était disposé à faire de grands sacrifices. Dès le premier moment, il offrit à l'Église de lui rendre ce qui n'avait pas été vendu de ses biens sécularisés, prêt, dans le cas où il ne restait rien, à doter convenablement les évêchés.

Les pourparlers entre Niebuhr et le cardinal Consalvi en étaient arrivés là et la négociation touchait à sa fin lorsque tout à coup Hardenberg arriva à Rome.

On était en train à Berlin de modifier de fond en comble, non pas la constitution, mais les promesses de constitution que Stein et Hardenberg avaient faites à plusieurs reprises au nom du roi depuis 1806. En présence du mouvement d'esprit qui s'était manifesté après la chute de Napoléon, le roi Frédéric-Guillaume III avait convoqué une commission sous la présidence du prince royal, en lui donnant pour mission de préparer une constitution. Les travaux traînèrent en longueur et les idées qui avaient prévalu quelques années auparavant n'étaient plus en faveur dans les sphères gouvernementales. La commission semblait disposée non seulement à repousser toute innovation, mais encore à remettre en question toutes les réformes de Hardenberg. Aussi le chancelier, agacé de voir porter la main sur tout ce qu'il avait fait avec tant

d'amour pour son pays, vieilli, fatigué par un labeur incessant, avait-il entrepris dans l'hiver de 1820 à 1821 un voyage en Italie [1]. Il semblait avoir laissé en Allemagne toute préoccupation politique, et visitait la péninsule en touriste et en amateur, n'oubliant aucune église ni aucun musée. Il retrouvait à Venise son ancien collègue le comte de Haugwitz, jadis si brillant et d'une intelligence si ferme et maintenant complètement adonné à la boisson. A Rome il rencontrait Stein, déçu comme lui de ses espérances de régénération de la Prusse, le prince royal de Bavière, hôte assidu des musées de Rome, le prince Auguste de Prusse et d'autres personnages politiques; mais il ne fut pas question de politique entre eux. L'art et l'histoire, toutes les distractions du voyage l'occupaient suffisamment. Il se souvint pourtant qu'il était chancelier du royaume et sortit de l'inaction pour une seule chose, le règlement des affaires ecclésiastiques.

Ce ne fut pas long d'ailleurs à terminer. Niebuhr avait tellement bien aplani toutes les difficultés qu'une seule entrevue suffit au prince de Hardenberg et au cardinal Consalvi pour se mettre d'accord (23 mars 1821) et une convention fut signée par eux le surlendemain.

Le 16 juillet de la même année, le pape Pie VII publia la bulle *De salute animarum*, dans laquelle il proclamait tout ce qui avait été convenu entre la Prusse et le Vatican. Il créait les évêchés indiqués plus haut, en même temps que des chapitres, des séminaires, des facultés de théologie. Le paragraphe *Super publicis* de cet acte établit les conditions de dotation « pour l'entretien convenable des évêques et « des curés dont la nouvelle circonscription fixe les diocèses et res- « sorts », ainsi qu'il était déjà dit dans le concordat français du 15 juillet 1801. Ces dotations devaient être des rentes sur l'État, et les titres relatifs à cet acte, portant la signature du roi, déposés dans chaque ressort, transmettraient formellement et solennellement à chaque diocèse la propriété de ces rentes. Pour plus de sûreté on devait les inscrire au livre des hypothèques. Mais vu l'état précaire des finances prussiennes et les dettes qui grevaient le domaine public, le pape n'exigeait pas l'inscription immédiate des hypothèques et donnait une période de douze ans comme délai. Jusqu'au 1er janvier 1833, les caisses du gouvernement étaient autorisées à servir ces rentes; mais, passé cette date, les divers diocèses devaient lever eux-mêmes leurs contributions. Dans le cas où ce mode de dotation ne pourrait être réalisé, le roi achèterait — il s'y était engagé — avec les deniers de l'État des biens-fonds ayant des revenus d'une valeur égale au montant de la redevance et les donnerait aux diocèses en

1. *Journal de Hardenberg*, décembre 1820 à avril 1821.

propriété absolue. Ces titres de propriété revêtus de toutes les formes juridiques devraient être signés par le roi et gardés dans les archives de l'évêché. Le diocèse d'Ermeland était seul excepté de cette réglementation. La plupart de ses biens avaient échappé aux sécularisations de 1803 et de 1811 et il avait été décidé qu'on ne modifierait en rien son organisation jusqu'à nouvel ordre.

Un décret du cabinet prussien en date du 23 août 1821 promulguait cette bulle dans tout le royaume et l'élevait au rang de loi. Ce n'était pas un concordat, bien qu'on donne souvent, à tort, ce nom à l'acte de 1821. Les deux parties ne s'étaient pas rapprochées dans le but de régler d'une façon générale la situation religieuse; il n'y avait pas eu de négociations officielles, chacun faisant à l'autre des concessions. Ici, chaque partie gardait ses droits intacts : ce n'était pas un acte bilatéral. Il s'était trouvé, comme par hasard, que le pape publiant une bulle sur la situation épiscopale de la Prusse était du même avis que le roi, et ce dernier, s'appropriant en quelque sorte la bulle pontificale, en faisait un décret royal. Les négociations préalables, étant officieuses, étaient censées n'avoir pas existé. Question de forme et de mots! dira-t-on. — Peut-être, mais le gouvernement prussien attachait une grande importance à ce qu'on ne crût pas qu'il avait signé un concordat, car, peu de jours après la promulgation de la bulle, le journal officiel (Staatszeitung) contenait une note dans ce sens : « C'est intentionnellement qu'on a évité de régler par un concor- « dat les rapports entre les autorités civiles et ecclésiastiques. Le roi « ne pouvait pas mettre de côté la plénitude de ses droits de sou- « verain, dont les plus chers sont les devoirs que Dieu lui a imposés « vis-à-vis de son peuple; il ne pouvait pas les soumettre à une « approbation étrangère et il ne voulait pas en gêner le libre exercice « par d'étroites entraves ». — La couronne se trouvait donc garder en main tous les droits de suprématie religieuse que lui accordait le droit prussien de Frédéric II et dont elle cherchait la confirmation dans les articles organiques de Napoléon Ier. La correspondance entre Rome et les évêques passait par les ministres. Le gouvernement gardait la censure sur tous les écrits religieux et un droit de surveillance sur les maisons d'éducation et les examens des candidats à la prêtrise. Aucun ordre religieux ne pouvait s'établir sur le territoire du royaume sans l'autorisation expresse du gouvernement. Aussi y en avait-il fort peu, et, même dans les catholiques provinces des bords du Rhin, la présence d'un religieux dans les rues était considérée comme un événement [1].

1. Treitschke, *loc. cit.*

Le gouvernement prussien ne voulait donc céder sur aucun point et l'on peut se demander s'il était aussi franc dans ses négociations que Hardenberg veut bien nous le raconter. Il dit dans son journal qu'il vint trouver le pape à cœur ouvert, sans arrière-pensée. Mais Bunsen nous paraît plus franc lorsque, quelques années après, il ne peut s'empêcher de sourire en entendant le gouvernement prussien signalé par le nouveau pape Léon XII comme un modèle de droiture et de générosité envers l'Eglise catholique. La véritable pensée du cabinet de Berlin ne serait-elle pas plutôt indiquée dans la dépêche suivante [1] :

« Les points sagement passés sous silence dans la bulle des circons« criptions épiscopales, et qui n'eussent pas été concédés dans des « stipulations écrites, fournissent au gouvernement des armes irrésis« tibles pour préserver les prêtres catholiques des insinuations ultra« montaines, tout en le dispensant de s'en mêler ostensiblement. « Développer l'instruction philologique et historique du clergé, dont « l'éducation lui appartient exclusivement comme celle de tous les « sujets prussiens; améliorer par un clergé ainsi élevé et par des « savants dévoués l'instruction et l'éducation des populations catho« liques, c'est enlever sa puissance au fanatisme religieux et hiérar« chique; c'est l'annuler. Si nous utilisons à cet effet la belle et habile « organisation scolaire que nous possédons, si nous conservons nos « gymnases, nos séminaires, nos facultés de théologie catholique, en « bonne harmonie avec les autorités épiscopales (cela suppose néces« sairement qu'on s'assure préalablement de la sagesse des candidats « éligibles à cette dignité), en un mot si nous faisons ce que le gou« vernement prussien n'a cessé de faire, nous avons des garanties que « le siège de Rome n'exercera qu'une autorité spirituelle très res« treinte sur nos catholiques, sans que cette impuissance de l'autorité « spirituelle dégénère en démoralisation du clergé et du peuple, « démoralisation encore plus nuisible à l'État que tout fanatisme. »

Les nominations d'évêques se firent sans difficulté : le pape avait envoyé aux chapitres de Prusse le bref *Quod de fidelium* les obligeant à ne nommer qu'un candidat agréable au roi. Dans l'Est on n'eut pas à faire de démarches dans ce sens; l'élection se fit en effet selon les anciennes coutumes, c'est-à-dire sous forme d'élection avec ingérence officielle et prépondérante de l'État. Les chapitres de Breslau et des diocèses de l'Ouest s'étaient assuré avant l'élection que le candidat en vue était *persona grata*.

Les difficultés ne tardèrent pourtant pas à s'élever dès qu'il s'agit de mettre la bulle en exécution. L'évêque d'Ermeland, Mgr Joseph, prince

1. *Mémoire de Bunsen sur l'élection de Léon XII*, 1823.

de Hohenzollern-Hechingen, avait été chargé par le pape de s'occuper du règlement de la bulle. Il rencontra, dès le début de cette tâche pleine de responsabilités, une série de difficultés, de tracasseries prouvant le mauvais vouloir du gouvernement. On voulut d'abord faire entrer les fondations des messes dans le compte de la dotation des chapitres capitulaires, puis faire payer à chaque baptême et mariage une redevance au profit de la cathédrale du diocèse. L'exécuteur de la bulle repoussa avec fermeté ces propositions : « Le prin- « cipe qui sert de fondement à ce genre de contribution, écrit-il à « Schmedding le 15 janvier 1823 [1], tend à créer cette situation qu'à « la fin l'État sera tout à fait débarrassé de l'entretien de l'évêque et « du chapitre ». Il se heurta bientôt à une nouvelle prétention du gouvernement qu'il ne parvint pas à détruire.

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, de tous les diocèses de Prusse, Ermeland seul avait conservé ses biens et il avait été convenu que l'on remettait à plus tard le règlement de sa situation. Le gouvernement prussien prétendit qu'il fallait s'occuper des affaires de ce diocèse, les liquider, et qu'alors seulement il serait possible de mettre en exécution les promesses concernant les dotations des autres diocèses. Le prince de Hohenzollern eut beau soutenir que le maintien de la situation existante, prescrit provisoirement pour cet évêché, avait précisément pour but de permettre l'application immédiate de la dotation dans le reste de la Prusse, le gouvernement persista dans ses déclarations et les rentes hypothécaires ne furent pas établies. L'État se borna à acheter séparément des immeubles pour loger les évêques, les chanoines et les curés, ce qui ne satisfaisait nullement aux dispositions de la bulle, qui exigeait une dotation spéciale par évêché.

II

Mais ce n'étaient là que des difficultés administratives, tandis qu'en 1825 la crise religieuse éclata à l'état aigu au sujet des mariages mixtes.

On envoyait dans les provinces catholiques des bords du Rhin des officiers et des employés protestants qui trouvèrent à s'y marier malgré la défaveur avec laquelle ces unions étaient vues par les populations. La haine du protestant, dernier souvenir peut-être de la guerre des gueux, était très vivace dans le peuple et avait même laissé dans le patois

1. Correspondance et journal, publiés par le Dr Fr. Hipler, Braunsberg, 1883. — Voir aussi, sur les difficultés que rencontrait partout de la part du gouvernement la mise en vigueur de la bulle, la correspondance du coadjuteur de l'archevêché de Cologne, Jean de Geissel, avec le cardinal Lambruschini, secrétaire d'État. *Archiv für Katholisches Kirchenrecht*, Mayence, 1884, p. 290.

local un nom particulier, « die Güsz », et dans les écoles les enfants protestants devenaient presque toujours les souffre-douleurs de leurs camarades. Il s'était formé presque partout des associations de jeunes filles dont les membres s'engageaient par serment à ne jamais épouser un protestant. Mais toutes les catholiques n'étaient pas aussi fermes dans leurs convictions et il arrivait journellement que de jeunes couples de religion différente venaient demander à des prêtres catholiques de bénir leur union. Conformément à la doctrine de l'Église, le prêtre exigeait du conjoint protestant, avant la célébration du mariage, la promesse formelle de ne gêner en rien la pratique de la religion du conjoint catholique et de faire élever tous les enfants, quel que fût leur sexe, dans la religion catholique.

La doctrine du gouvernement en cette matière était toute différente. Elle s'était formulée pour la première fois d'une façon précise dans le décret ministériel du 8 août 1750, concernant l'édit *De gravaminibus* et qui devait régler la question des mariages mixtes pour la Silésie [1]. Il était rendu après une série de conférences qui eurent lieu entre des envoyés du gouvernement et des représentants des catholiques et des réformés. Mais, dès le lendemain de sa promulgation, des plaintes se firent entendre, le gouvernement prussien n'ayant pas, paraît-il, exactement rendu les intentions de la conférence. « Monsieur le grand-chancelier, écrit au pape le prince-évêque de Breslau, « à la date du 24 décembre 1750, a modifié certains points arrêtés « d'un commun accord et en a ajouté d'autres qui ne sont et ne peuvent être approuvés par moi [2]. » Le ministère décidait en effet que toute stipulation anténuptiale concernant la religion des enfants serait nulle et que les enfants suivraient selon le sexe la religion du père ou de la mère.

Le Code général publié en 1794 étendait à toute la Prusse l'édit de 1750. Le § 76 de la IIe partie, titre II, interdisait de faire entrer dans les contrats de mariage des clauses relatives à la religion des enfants. On trouve sur cet article une consultation juridique attribuée à Suarez, qui montre dans quel esprit de prosélytisme il faut comprendre cette restriction de la liberté individuelle. « Le conjoint « protestant, y est-il dit, qui permet qu'on élève ses enfants dans la « doctrine catholique, fait le sacrifice de la raison, de la moralité et « de la vraie religion pour lui et ses enfants. » Mais cette règle ne put pas s'appliquer à toute la Prusse; le Code général ne devait en effet

1. Dr A. Franz, *Die gemischten Ehen in Schlesien*. Breslau, 1878.
2. Cité par Bachem, *Preussen und die Katholische Kirche*, 4e édit., Cologne, 1885, p. 41.

changer en rien le droit particulier de chaque province, et n'était applicable que dans les cas où la législation provinciale présentait des lacunes et des obscurités.

Un décret du roi Frédéric-Guillaume III, daté du 21 novembre 1803, vint encore apporter des modifications dans la législation relative aux mariages mixtes. Malgré l'avis contraire de son ministre de la justice, il décréta que les enfants suivraient désormais toujours la religion du père. Cette mesure était prise contre les catholiques; le roi ne s'en cachait pas, et l'exposé des motifs portait : « Dans un État où la « majorité des habitants est évangélique, le cas du mariage d'un « homme évangélique avec une femme catholique doit être plus fré- « quent que le contraire, les mariages mixtes étant souvent amenés « par des changements de résidence; il convient donc de prendre des « mesures efficaces pour protéger la foi évangélique contre le sys- « tème de prosélytisme des catholiques [1] ».

Mais aucun de ces décrets n'était applicable dans les pays de la rive gauche du Rhin et dans la Westphalie qui, annexés seulement en 1815, étaient régis par le code Napoléon. Un ordre du cabinet, du 17 août 1825, y rendit obligatoire la déclaration du 21 novembre 1803. L'émoi fut grand parmi ces populations si foncièrement catholiques, et le clergé, ne pouvant plus exiger des conjoints les stipulations relatives à l'éducation des enfants, refusa catégoriquement de célébrer toute union mixte. De là des conflits sans nombre avec l'administration.

Il y avait alors pourtant, sur le siège archiépiscopal de Cologne, un homme pacifique et désireux avant tout de plaire au gouvernement. On verra dans la suite qu'il ne craignit pas, afin de conserver la faveur royale, de sacrifier ses devoirs les plus saints. Le comte Fernand-Auguste Spiegel de Desenberg avait d'ailleurs une grande souplesse de caractère et savait toujours flatter celui qui pouvait lui être utile, quitte à le renier publiquement lorsque la fortune l'aurait abandonné. Il était doyen du chapitre de Münster lorsqu'un décret de Napoléon, du 14 novembre 1811, supprima ce chapitre. Peu après un nouveau décret de l'empereur rétablissait un chapitre selon les règles établies en France sur ce sujet et nommait l'ancien doyen, le comte Spiegel, évêque de Münster. Mais l'ancien chapitre ne se considérait pas comme dissous par un acte émanant du pouvoir civil, et l'ancien vicaire capitulaire, Clément-Auguste de Droste-Vischering, ne voulait pas se démettre de ses fonctions. L'affaire fut portée devant le pape qui refusa l'investiture canonique au comte Spiegel. On finit pourtant par

1. Cité par Bachem, *loc. cit.*

s'entendre, du moins en apparence. L'ancien chapitre admit dans son sein les membres nommés par Napoléon et revêtit le comte Spiegel de la dignité de second vicaire capitulaire. Aux yeux du pouvoir civil, il passait pour évêque et vint comme tel à Paris prêter serment entre les mains de l'impératrice en juillet 1813. En réalité le comte Spiegel avait dû, avant son élection, signer un revers par lequel il déclarait se reconnaître, non pas comme remplaçant Mgr de Droste-Vischering, mais comme lui étant temporairement substitué. Aussi, à peine l'empereur était-il renversé que Mgr de Droste-Vischering fit renvoyer les chanoines nommés par Napoléon et signifia au comte Spiegel le retrait de la substitution. Spiegel redevint donc curé de la cathédrale, dépouillant, en même temps que ses ornements épiscopaux, tous les « sentiments d'affection qu'il portait au fond du cœur, comme tous les sujets du grand Empereur[1] .» Il se déclara alors partisan de la Prusse, seule capable de délivrer le Rhin de « cette puissance française, odieuse aux savants et aux prêtres, » et il sut si bien faire oublier ses opinions d'autrefois, que Stein lui-même sembla ne plus s'en souvenir et se lia avec lui. Il fut nommé archevêque de Cologne le 25 juin 1825.

On comprendra sans peine qu'un homme capable de se prêter à une pareille comédie pour jouir quelques années d'une belle situation, ne devait pas faire une sérieuse opposition aux ordres du gouvernement. Les sentiments religieux des fidèles de son diocèse étaient pourtant si froissés par ce décret de 1825 qu'en dépit de ses intentions pacifiques et conciliantes, il fut obligé d'entrer en conflit avec le gouvernement. « Je suis dans des embarras continuels, écrit-il le 22 avril 1827 à son frère, ministre d'Autriche à Munich, à cause de la juridiction ecclésiastique en général et des affligeants mariages mixtes en particulier[2]. » Désirant cependant arriver à une conciliation, l'archevêque de Cologne écrivit au prince-évêque de Breslau afin d'obtenir quelques renseignements sur la conduite que tenait le clergé de Silésie au sujet des mariages mixtes. Depuis plus de soixante-dix ans que la déclaration de Frédéric II était en vigueur dans ce pays sans qu'aucun conflit sérieux se fût élevé entre les autorités civiles et religieuses, même au sujet de l'aggravation apportée à cette législation par le décret de 1803, on avait dû, espérait-il, arriver à une sorte de *modus vivendi* satisfaisant également l'Église et l'État. Il comptait là-dessus pour apaiser les esprits dans son diocèse, bien décidé à suivre en tous points l'exemple de son collègue silésien. Mais la réponse qu'il reçut ne lui donnait

1. Lettre pastorale au sujet de la bataille de Dresde, 1813.
2. Correspondance publiée dans les *Historische-politische Blätter*, 1882, t. I, p. 53 et suiv.

aucun éclaircissement : elle était vague et embarrassée. Le prince-évêque n'entrait pas dans l'examen de la question, il ne discutait pas les principes et se contentait de rappeler que par un bref de Clément III la déclaration de Benoît XIV, relative à la Belgique et aux Pays-Bas, était étendue au diocèse de Breslau. Or cette déclaration décidait simplement que les mariages conclus ou qu'il était nécessaire de conclure entre protestants et catholiques étaient valables, mais il fallait beaucoup en exagérer la portée pour arriver à en déduire que les mariages mixtes étaient autorisés et que le prêtre catholique pourrait les bénîr sans condition. On en était arrivé là pourtant dans le diocèse de Breslau. Sous la pression lente et continue des protestants, la discipline ecclésiastique s'était relâchée, l'indifférence religieuse avait augmenté et l'on tolérait des abus absolument contraires au droit ecclésiastique. C'est ce que fit remarquer dans une note le conseiller secret supérieur de régence, Schmedding, chef du département catholique au ministère des cultes, homme passionné, hautain et partial qui apportait dans cette affaire plus d'intolérance que le ministre des cultes lui-même, Altenstein. Il se fit donner par le vicariat général des diocèses de l'Est un certificat attestant que le clergé silésien prêtait son ministère à la célébration des mariages mixtes sans exiger aucune promesse au sujet de la religion des enfants. Il reçut, le 9 avril 1830, une réponse analogue en ce qui concernait la partie autrichienne du diocèse de Breslau. Schmedding ne manqua pas de citer ces exemples dans sa note et fit de plus remarquer que le pape avait autorisé le vicariat général à accorder dans certains cas des dispenses spéciales sous cette seule condition, imposée à la partie catholique, de travailler au bien de la religion « *autant que les lois civiles le permettaient* », condition passablement élastique, d'où l'on pouvait tirer telle conclusion qu'on voulait.

L'envoyé prussien à Rome était, à cette époque, un homme d'une grande valeur, très brillant surtout, véritable favori de la fortune, séduisant tout le monde par le charme de ses manières et l'élévation de son esprit. Bunsen avait eu une carrière très rapide. Tout jeune encore, il voyageait en Italie lorsque Niebuhr le fit entrer dans la carrière diplomatique et le fixa auprès de lui; puis, lorsqu'en 1822 Niebuhr alla prendre possession de sa chaire à l'Université de Bonn, il lui succéda sans que cet avancement extraordinaire lui suscitât des ennemis. Tout le monde était convaincu de sa supériorité; ce qu'il y eut de triste, c'est qu'il ne tarda pas à partager l'opinion générale sur ce point. Sa fortune rapide l'avait quelque peu grisé. Le roi de Prusse et toute la famille royale le comblaient d'égards et de prévenances; on le considérait à la cour comme un véritable ami, et le roi, dont il par-

tageait les idées au sujet de l'union des Églises protestantes, fit imprimer son livre de liturgie capitolienne et daigna même en écrire la préface. A Rome il n'était pas moins gâté. Il prenait à la lettre tous les compliments que lui adressaient les prélats italiens, si prodigues toujours de bonnes paroles. Rêveur comme les Allemands de ce temps-là, il aimait à s'accouder le soir aux fenêtres du palais Caffarelli et là, sur l'emplacement du temple de Jupiter Capitolin, regardant les nombreux dômes de la ville éternelle, il laissait son esprit s'égarer en proie à un enthousiasme poétique peut-être, mais bien exagéré à coup sûr. Il lui semblait que rien ne devait lui résister et l'on voit par ses lettres et ses poésies qu'il se considérait un peu « comme un antipape protestant se dressant contre le pape catholique au milieu même de la Babel moderne [1] ».

Aussi prit-il vivement en main l'affaire des mariages mixtes, et le pape l'ayant assuré que le conflit pourrait s'apaiser rapidement, il partit pour Berlin dans l'automne 1827, persuadé que l'on amènerait bientôt le saint-siège à céder. Fêté par le roi comme toujours, on n'écouta plus que lui dans ces négociations et on s'en remit à lui les yeux fermés. Il désirait que les évêques s'adressassent au pape pour lui demander des dispenses, et lui-même ne doutait pas un instant qu'il obtiendrait de la curie telle concession qu'on voudrait pourvu qu'on y mît des formes.

Les évêques saisirent ce joint avec empressement. Leur responsabilité était ainsi complètement mise à couvert. On comprend moins que le gouvernement ait accepté si facilement cette résolution en contradiction formelle avec la politique religieuse qu'il avait suivie jusque-là : appuyer auprès du pape la demande de dispense des évêques, c'était reconnaître absolument à l'Église le droit de s'occuper de cette question; bien plus, c'était reconnaître que le règlement de cette affaire dépendait de l'Église seule; il fallait logiquement s'apprêter, dans le cas où la curie refuserait toute concession, à rapporter le décret de 1825 comme outrepassant les droits de la loi civile. On ne vit pas tout cela à Berlin : on était sous le charme et il suffisait que Bunsen proposât quelque chose pour que nul n'osât s'élever contre. Schmedding seul maugréa tout bas et, ainsi que nous l'avons vu, continua en dessous ses négociations avec Breslau.

Bunsen reçut donc à Rome à son retour les lettres des évêques des provinces rhénanes demandant ces dispenses, il les transmit à la curie et commença les négociations avec le cardinal Capellari, qui

1. *C. Freiherr von Bunsen, aus seiner Briefe und nach eigener Erinnerungen geschildert von seiner Witwe.* — Deutsche Ausgabe von F. Nippold. Leipsick, 1868, t. I.

fut plus tard pape sous le nom de Grégoire XVI. Il fut fort surpris de trouver des hésitations, des tergiversations, des résistances auxquelles il était loin de s'attendre. L'affaire traîna en longueur et, sur ces entrefaites, Léon XII mourut. Son successeur Pie VIII, à peine sur le trône, fut vivement ému de la situation du clergé des provinces rhénanes, que le roi persécutait de plus en plus, et mena rapidement les négociations avec Bunsen. Elles se terminèrent par le bref *Litteris altero abhinc* adressé le 25 mars 1830 aux quatre évêques rhénans et westphalien. On ne comprend pas comment Bunsen put considérer ce bref comme une victoire remportée par l'État sur l'Église. Le pape y maintient en effet intacte la doctrine de l'Église qu'il rappelle en termes énergiques : « *La pratique constante de l'Église a toujours été de prohiber ces sortes d'unions dont elle a horreur, à cause de leur difformité et des périls spirituels qui en résultent; elle n'autorise les évêques à en lever l'interdit que pour des raisons graves et après souscription de la clause expresse que l'époux catholique ne pourra être perverti par son conjoint, et que les enfants des deux sexes seront exclusivement élevés dans la sainteté de la religion catholique.* » Cependant eu égard à la situation particulière de la Prusse, le pape accordait de larges concessions. Il permettait aux prêtres l'assistance passive telle qu'elle se pratiquait dans le district de Juliers-Clèves-Berg, il déclarait valables les mariages mixtes accomplis *extra formam concilii Tridentini*, et accordait pleins pouvoirs aux évêques pour légitimer les unions anciennes entachées de ce vice.

Lorsque le bref arriva à Berlin, le ministre des cultes fut saisi en voyant ce que Bunsen appelait la grande victoire de l'État prussien[1] et refusa de transmettre le bref aux évêques à qui il était adressé. Il écrivit à l'envoyé prussien afin d'obtenir un nouveau bref, qui, par de plus larges concessions, rendît applicable le décret de 1825. La curie avait fait toutes les concessions possibles, elle refusa d'en faire de nouvelles.

Le gouvernement prussien se retourna alors d'un autre côté et s'adressa directement à Spiegel. « Une lettre de cabinet extrêmement gracieuse » (l'expression est de lui), datée du 12 mai 1834, lui fut envoyée par ordre du roi, pour l'inviter à venir prendre part aux travaux du Conseil d'État à Berlin *en vue de régler les affaires religieuses*. Spiegel en fut excessivement flatté. Il était de ceux qui avaient rêvé de fonder une Église nationale allemande. Sans vouloir arriver jusqu'au schisme, jusqu'à la séparation totale d'avec le saint-siège, il aurait voulu distendre un peu la chaîne et donner une cer-

1. Lettre à Niebuhr, 19 avril 1830.

taine indépendance au clergé allemand. Ces idées étaient en grande faveur vers 1815. On en parla un peu au congrès de Vienne, mais le projet ne prit pas corps et fut bientôt oublié. Au reçu de la convocation royale, Spiegel vit là une occasion de reprendre en fait cette théorie et il partit plein de joie pour Berlin. Au dernier moment pourtant, se sachant faible et incapable de résister à une flatterie du pouvoir, il craignit d'être entraîné trop loin. « On pense avoir sur moi plus d'influence verbalement que par écrit », lisons-nous dans une lettre [1] adressée par lui à son frère la veille de son départ. Hélas! il ne se trompait guère dans ses craintes, il allait bientôt se rendre complice d'un acte peu digne de sa situation et d'un gouvernement qui se respecte.

Bunsen était venu de Rome exprès pour négocier avec Spiegel et sut si bien l'endoctriner que le faible et complaisant archevêque signa tout ce qu'on voulut. C'est ainsi que fut conclue la « convention secrète sur les mariages mixtes du 19 juin 1834 *pour adoucir la rigueur des anciens canons* ». Cette convention, sous prétexte d'expliquer le bref de 1830, outrepassait toutes les concessions faites par le pape et aboutissait finalement au décret de 1825. Les prêtres étaient autorisés à célébrer tous les mariages mixtes sans conditions, et la promesse d'élever les enfants dans la foi catholique n'était pas considérée comme irrémissible. Non content d'avoir signé cette convention qu'il savait en contradiction formelle avec le bref pontifical, l'archevêque de Cologne s'entremit auprès de ses suffragants pour obtenir d'eux de se rallier à la convention. Si l'on obtenait leurs signatures, le gouvernement était décidé à considérer l'affaire comme terminée et à promulguer la convention comme une loi de l'État. Les évêques de Trèves et de Paderborn se prêtèrent à cette supercherie, mais Mgr Spiegel trouva plus de résistance auprès de l'évêque de Munster. Ce dernier était Gaspard-Maximilien de Droste-Vischering, frère de l'ancien vicaire capitulaire du diocèse. Il n'était pas courtisan celui-là et ne demandait qu'à sa conscience sa règle de conduite. En 1810, au concile national de Paris, il avait été un des plus ardents à soutenir Mgr Delsolle, évêque de Chambéry, lorsque ce prélat réclama la mise en liberté de Pie VII alors retenu à Savone. Il avait toujours gardé une grande indépendance de caractère, et, par son amour pour l'Église, son zèle et sa fidélité, il méritait bien avec ses frères ce surnom de « *familia sacra* », qu'on avait donné aux trois Droste-Vischering. La convention de 1834 lui parut louche et il demanda quelques explications au comte Spiegel. Ce dernier, peut-être trompé par Bunsen, lui

1. *Historische-politische Blätter*. 1882, *loc. cit.*

donna l'assurance dans une lettre que le pape avait pris connaissance en gros de la convention de Berlin et que d'ailleurs on la lui soumettrait de nouveau. En présence de ces déclarations, Gaspard-Maximilien de Droste-Vischering se rallia à la convention.

Le gouvernement triomphait donc sur toute la ligne; après dix ans de luttes, la déclaration de 1825 était appliquée dans les provinces rhénanes avec l'autorisation même des évêques; mais les protestations ne cessèrent de se faire entendre parmi le bas clergé et les fidèles. Le pape Grégoire XVI s'émut de la situation, et protesta contre la confiscation du bref de son prédécesseur. Bunsen prétendit que les évêques avaient pris connaissance du bref et nia avoir été mêlé à aucune négociation particulière. Sur ces entrefaites le siège de Cologne devint vacant par la mort du comte Spiegel (2 août 1835).

La situation de son successeur allait être délicate : d'un côté il fallait calmer le bas clergé et les fidèles qui ne voulaient pas se soumettre au décret de 1825, et l'on avait le gouvernement à ménager. Le chapitre hésitait et finit par demander officieusement à Berlin de lui désigner un candidat. Comment le choix du gouvernement s'arrêta-t-il sur Clément-Auguste de Droste-Vischering? On le savait ambitieux, espérait-on qu'il sacrifierait ses principes au désir d'être archevêque? On aurait pu se rappeler sa conduite dans cette même question des mariages mixtes lors du décret ministériel du 21 novembre 1803. Étant alors vicaire capitulaire à Munster, il avait donné l'ordre à son clergé de ne pas obéir à ce décret, et, aux remontrances gouvernementales, il avait répondu avec hauteur que c'était le pape et non le pouvoir civil qui pouvait légiférer en ces matières. Aussi, dès que son nom fut mis en avant par le gouvernement, le chapitre de Cologne, presque entièrement composé de créatures de Spiegel, poussa les hauts cris. Schmedding vint exprès à Cologne pour s'entendre avec le chapitre. On fit sonder Droste. Il répondit qu'il se garderait bien d'aller contre le bref pontifical et qu'il agirait toujours dans un esprit de concorde et de paix. Le chapitre se contenta de cette déclaration et, sur les avis du gouvernement, Droste fut élu archevêque de Cologne le 1er décembre 1835 et intronisé le 29 mars 1836.

On vit tout de suite combien le nouvel archevêque différait de son prédécesseur : il commença par réformer le train de vie de l'archevêché; plus de ces fêtes brillantes, de ces dîners somptueux où Spiegel, élégant et raffiné, se plaisait en quelque sorte à faire revivre, avec plus d'austérité pourtant, le faste et le luxe des anciens électeurs; plus de beaux équipages, plus de chasses. Mgr de Droste était austère et garda dans le palais archiépiscopal ses habitudes de véritable ascète. Très sévère pour lui-même, il maintint une grande disci-

pline dans le clergé et se montra intraitable sur tout ce qui touchait à la discipline ecclésiastique. Aussi lorsque l'évêque de Trèves sur son lit de mort eut confessé la supercherie de la convention de Berlin, il n'hésita pas un instant et publia une lettre pastorale rétablissant les vrais principes catholiques relatifs aux mariages mixtes. On comprend sans peine quelle fut la colère du gouvernement, qui fit à l'archevêque les remontrances et même les menaces les plus vives. Mgr Clément-Auguste resta inébranlable. Le ministre des cultes Altenstein le somma de se soumettre aux lois de son pays ou de se démettre d'une fonction qu'il jugeait incompatible avec elles; le 3 novembre 1837, il lui ordonna de démissionner, lui promettant sous cette condition l'oubli de tout ce qui s'était passé : il répondit qu'il ne croyait pas de son devoir de quitter son poste et il communiqua cette correspondance à son diocèse sous forme de lettre pastorale. Le 12, on accusa l'archevêque de soulever le peuple en sa faveur et de fomenter des révoltes. Le 13 et le 14, le conseil des ministres se réunit, la deuxième fois sous la présidence du roi, pour délibérer à son sujet. Bunsen, qui assistait à ce conseil, montra une grande violence contre l'archevêque. Ce fut lui qui proposa son arrestation, disant qu'on n'obtientrait rien de Rome si l'on ne montrait pas un peu d'énergie [1]. Le ministre de la justice eût beau soutenir que l'archevêque ne tombait sous aucun des articles du code pénal; ce fut le parti de la violence qui l'emporta. On déclara l'archevêque rebelle aux lois et coupable de préparer une conspiration ayant pour but de détruire les rapports de l'Église et de l'État, et son arrestation immédiate fut décidée.

Mgr de Droste ayant annoncé son intention, dans le cas où il serait arrêté, de se rendre dans la cathédrale, et revêtu de ses ornements épiscopaux, entouré de son clergé, de forcer la police à l'arracher de l'autel, le gouvernement prit ses mesures pour tout exécuter dans le plus grand secret. Le 20 novembre 1837, à sept heures du soir, le gouverneur général de la province, Bodelschwing, se présenta chez l'archevêque, lui communiqua, en présence de plusieurs hauts fonctionnaires, le décret ministériel, et le déclara mis en état d'arrestation. L'archevêque protesta, ne voulant céder qu'à la violence. Une voiture de poste attendait dans la cour et, escortée par des sous-officiers à cheval, elle emporta Mgr de Droste vers la forteresse de Minden. Les mesures avaient été si bien prises que nul ne se douta à Cologne de l'événement qui venait de s'y passer; le lendemain seulement la nouvelle se répandit dans la ville et y causa une grande effervescence, que redoubla encore l'affichage du mani-

1. Bunsen, *loc. cit.*, t. I, p. 1 1.

feste du gouvernement. On y reprochait à l'évêque sa conduite dans l'affaire des mariages mixtes, on l'accusait en outre de menées révolutionnaires et, dans une phrase ambiguë, le roi semblait prétendre même avoir agi en quelque sorte de concert avec le pape.

Le 10 décembre 1837, Grégoire XVI prononça devant les cardinaux assemblés une allocution indignée où, blâmant la conduite du gouvernement prussien, il glorifiait hautement l'archevêque de Cologne et lui envoyait sa bénédiction.

L'agitation fut extrême dans tous les pays catholiques de l'Allemagne. Gœrres publia son *Athanase*, où il avait retrouvé toute sa force et toute son éloquence d'autrefois, alors qu'il rédigeait le *Mercure du Rhin*, et son ouvrage, ayant un énorme succès, ne contribua pas peu à surexciter les esprits. Döllinger commençait alors à se faire connaître et se fit remarquer par l'ardeur qu'il mettait à soutenir l'archevêque contre le gouvernement. Le jour de la fête de Mgr de Droste-Vischering, la ville de Cologne tout entière illumina, la police donna l'ordre d'éteindre les lampions, et il s'ensuivit des collisions entre les soldats et la foule. A Munster, où Mgr de Droste-Vischering était né, les charges de cavalerie écrasèrent plusieurs personnes. A Paderborn, à Trèves, dans presque toutes les villes catholiques, il y eut des émeutes religieuses où le sang coula.

Peu de temps après, l'archevêque de Posen, Mgr Martin de Dunin, suivit l'exemple de l'archevêque de Cologne pour les mariages mixtes et, dans une lettre pastorale du 27 février 1838, établit les conditions sous lesquelles seulement l'Église catholique autorise ces mariages. La cour suprême de Posen suspendit l'archevêque de ses fonctions et le roi le manda à Berlin. Il fut peu après condamné à la perte de ses dignités ecclésiastiques et à l'emprisonnement dans une forteresse. Il fût enfermé à Colberg en Poméranie.

Mais l'internement de ces deux prélats était absolument illégal. Pour Mgr de Droste-Vischering surtout, on avait beau chercher un texte qui pût amener une condamnation devant un tribunal, le code pénal français était absolument muet. On pensa un instant à étendre le *code général prussien* aux pays du Rhin comme législation complémentaire, mais là aussi on ne trouvait aucun article sous le coup duquel on pût faire tomber le cas de l'archevêque. On se décida alors à créer une législation spéciale, et un décret du 9 avril 1838 vint ordonner que « *toute personne qui apporterait, expédierait, aiderait à apporter ou à expédier des publications d'ecclésiastiques étrangers devrait être, sous réserve d'enquête ou de pénalité ultérieure, mise en état d'arrestation et, si les circonstances le commandaient, enfermée dans une forteresse* ». Or Mgr de Droste-Vischering ayant publié un bref

pontifical, on pouvait à la rigueur le faire tomber sous le coup de la loi en lui donnant un effet rétroactif, et l'on s'abritait ainsi sous une législation faite exprès pour la circonstance.

Mais afin de se trouver désormais armé pour toute lutte, un décret du 17 février 1838 avait arrêté déjà « *que les questions de droit public et ecclésiastique au sujet desquelles, dans les derniers temps, des divergences d'opinion s'étaient produites sur la forme et le mode comme aussi sur les limites de l'exercice du pouvoir religieux dans ses rapports avec le pouvoir séculier, seraient réglées législativement; que les lois nécessaires pour cela seraient élaborées par une commission à constituer incontinent et autant que possible rédigées dans la session actuelle du Conseil d'État* ».

Cette commission, aussitôt nommée, ne tarda pas à faire son travail et le 12 mai 1838 elle avait terminé la rédaction de trois projets d'ordonnances. Le Conseil d'État, auquel on les soumit, hâta ses travaux et présenta trois projets complets le 14 janvier 1839 à l'agrément du roi. Ils aboutissaient à mettre absolument l'Église sous la tutelle et la dépendance de l'État. Le roi fut-il effrayé de la violence de ces projets et ne voulut-il pas assumer la responsabilité d'actes qui ne pouvaient manquer de surexciter encore les passions religieuses et amener les plus grands troubles? Toujours est-il qu'au moment de signer ces ordonnances il hésita, tergiversa, voulut mûrement réfléchir, mais la maladie vint, puis la mort (7 juin 1840) sans que Frédéric-Guillaume III eût donné force de loi à ces projets.

Quand on les présenta à son fils Frédéric-Guillaume IV, il n'hésita pas un instant et refusa catégoriquement d'apposer sa signature au bas d'un acte de persécution, et les projets furent portés aux archives.

Frédéric-Guillaume IV montait sur le trône animé des meilleures intentions au point de vue de la politique religieuse. Il avait vu quels effets déplorables avait produits cette malheureuse affaire des mariages mixtes; il s'était formé peu à peu un parti catholique extrêmement puissant autour du noyau si faible au commencement du siècle; et ce parti, ayant à sa tête des gens comme Gœrres, Brentano, Rœss, l'évêque actuel de Strasbourg, Döllinger, etc., trouvait dans l'opinion publique un grand appui. Le roi comprit que le meilleur moyen de le désarmer était de cesser cette triste persécution. Très érudit [1], il avait, sans être d'une grande intelligence, des idées élevées et généreuses. Animé lui aussi du désir de voir tous ses sujets unis dans de mêmes sentiments religieux, il ne pensa pas comme son père que ce

1. C'est le seul souverain actuel capable de gagner sa vie comme professeur, disait de lui un Anglais qui l'avait beaucoup connu lorsqu'il était prince royal.

fût par la loi et la persécution qu'on pouvait atteindre ce but, et les premiers actes de son règne furent des actes de douceur. L'archevêque de Posen fut mis en liberté et réintégré dans son diocèse : on crut un instant qu'il en serait de même pour Mgr de Droste-Vischering. Autorisé à sortir de prison au mois d'avril 1839, l'archevêque de Cologne avait été exilé dans son château de famille à Darfeld, près de Munster, et il lui avait été interdit de se rendre dans son diocèse. Frédéric-Guillaume IV ne l'autorisa pas à y rentrer. Il y eut avec Rome de longues négociations [1], où le roi Louis Ier de Bavière joua un rôle prépondérant et à la suite desquelles on aboutit à la transaction suivante. Mgr de Droste-Vischering resterait en nom archevêque de Cologne, mais résiderait en dehors de son diocèse et on lui nommerait un coadjuteur. On proposa à Mgr de Geissel, évêque de Spire, cette fonction avec succession future. L'évêque de Spire résista longtemps : il ne voulait pas avoir l'air de dépouiller l'archevêque de Cologne si injustement persécuté, mais ce dernier ayant donné son consentement et le gouvernement prussien ayant accordé tout ce qu'on lui demandait, l'évêque de Spire fut nommé coadjuteur de Mgr de Droste-Vischering. Mgr de Geissel avait obtenu le libre exercice de la juridiction épiscopale en matière spirituelle, l'application sans entraves de la discipline religieuse, le droit pour le clergé de prendre à l'égard des mariages mixtes une attitude conforme aux véritables principes catholiques. On s'aperçut alors que le code Napoléon étant en vigueur sur les bords du Rhin, on avait inutilement disputé pendant quinze ans et que le mariage civil était une base excellente de transaction.

Le nouveau coadjuteur de Cologne fut installé le 4 mars 1842, et Mgr de Droste-Vischering le présenta aux fidèles de son diocèse dans une lettre pastorale où il leur faisait en même temps ses adieux, puis il se retira à Munster où il mourut peu après estimé de tous. Le roi lui avait adressé le 15 octobre 1841 une lettre officielle où il l'assurait que « *nulle part il ne se trouvait de motif fondé du soupçon qu'il aurait abusé de la dignité de ses fonctions et de sa position pour favoriser les menées révolutionnaires ou pour se mettre sciemment en rapport avec des personnes poursuivant le même but* ». C'était reconnaître comme inique l'arrestation du prélat, et puisqu'on cédait sur tous les points en litige, pourquoi ne remit-on pas en place l'archevêque disgracié? C'est ce que désiraient tous les catholiques. On ne comprit pas pourquoi le

1. *Diplomatische Correspondenz über die Berufung des Bischofs Johannes von Geissel, von Speyer, zum coadjutor des Erzbischofs Clemens-August von Droste zu Vischering von Köln.* — Herausgegeben von Dr Dumont. Fribourg-en-Brisgau, 1880.

saint-siège avait cédé sur ce point, et la victoire du parti catholique fut troublée par cette ombre.

Pour en finir avec la question des mariages mixtes, disons qu'à Breslau le prince-évêque Sedlnitski refusa toujours de se soumettre au bref pontifical de 1830. Mais quand ce prélat se démit de ses fonctions (1840) pour aller remplir la charge de conseiller secret effectif à Berlin où il passa au protestantisme en 1863, son successeur recommanda la mise en vigueur de la bulle et l'État finit par renoncer à toute ingérence dans ces matières.

D'ailleurs, dès son avènement, le roi avait renoncé à la prérogative du *placet*, à laquelle ses prédécesseurs avaient attaché au contraire une très grande importance. On sait qu'elle consiste dans le droit reconnu au gouvernement d'être l'intermédiaire nécessaire de toute correspondance entre le saint-siège et les évêques. Aucun bref, aucune encyclique ne pouvait être envoyée au clergé prussien sans que le ministère en prît connaissance, et il avait le droit d'en interdire la publication. C'est grâce au *placet* que Frédéric-Guillaume III avait pu intercepter le bref de Pie VIII. Le roi actuel ne voulait pas de pareilles entraves, et pensant avec raison que les affaires catholiques ne pouvaient bien être connues que par des catholiques, il créa au ministère des cultes une direction catholique (1841). Il chercha par tous les moyens possibles à apaiser les querelles religieuses. Se rendant à Cologne poser la première pierre pour la reprise des travaux de la cathédrale, il s'écria : « La patrie ne distingue pas les catholiques des protestants, mais elle les confond tous dans l'unité allemande ». Il décréta aussi que dorénavant les soldats protestants seuls seraient conduits au temple et qu'on ne forcerait plus désormais les soldats catholiques à assister aux offices d'une religion qui n'était pas la leur. C'était Frédéric-Guillaume III qui, dans sa rage d'unifier tous les cultes, avait décidé (2 février 1810) qu'un dimanche par mois toute la garnison serait conduite au temple évangélique pour assister au sermon : on avait beau recommander au ministre protestant de ne blesser en rien ses auditeurs catholiques, dans certaines provinces, on ne supportait qu'avec peine cette obligation. Ces plaintes étaient si vives sur le Rhin que les généraux s'étaient entendus d'un commun accord pour supprimer cet usage sans en rien dire au roi; mais, dans tout le reste de la Prusse, le décret fut exécuté à la lettre jusqu'à ce que Frédéric-Guillaume IV l'eût rapporté.

C'est à son influence personnelle que l'on doit encore l'abandon de la partie du code pénal rédigé par le Conseil d'État (avril 1843). Le titre XXIX de ce projet, comprenant les *délits des ecclésiastiques*, contenait les dispositions les plus sévères et bouleversait complète-

ment les relations de l'Église et de l'État, en ce sens que les prêtres n'étaient plus regardés comme indépendants, mais avant tout comme des fonctionnaires. Mgr de Geissel, dont les rapports avec le roi étaient des plus amicaux, lui avait adressé à ce sujet un remarquable mémoire où il faisait ressortir les inconvénients qui résulteraient de cette nouvelle législation, et cette partie du projet du code alla aux archives rejoindre les trois projets d'ordonnances de 1839.

Il y eut à cette époque en Allemagne une agitation religieuse qui fit grand bruit pendant quelques années et tomba bientôt dans l'oubli le plus complet. A la suite des pèlerinages à la Sainte Tunique de Trèves, un jeune prêtre, Jean Ronge, écrivit une lettre qui fut reproduite dans tous les journaux protestants de l'Allemagne. Censuré par ses supérieurs ecclésiastiques, il refusa de se soumettre et, se considérant comme un nouveau Luther, il prêcha une nouvelle doctrine sous le nom de catholicisme-allemand. Presque en même temps, un prêtre silésien, Czerski, se maria et voulut à son tour réformer l'Église. Les deux révoltés unirent leurs efforts et parcoururent l'Allemagne, protégés en dessous par le gouvernement et fort bien accueillis en même temps par les ennemis de l'évangélisme officiel. Les universités leur firent fête et des hommes tels que Ranke les aidèrent dans leur propagande. Mais bientôt la discorde pénétra chez eux. Ronge ne reconnut plus à Jésus-Christ la personnalité divine, tandis que Czerski continua, au contraire, à admettre presque tous les dogmes catholiques. C'est alors que le roi intervint et déclara par un décret du 30 avril 1845 que le nouveau culte n'était pas *reconnu;* mais il se refusa à user de violence contre les dissidents : *Point de guerre de religion*, déclara un de ses ministres; *que Dieu nous garde d'en donner jamais le signal* (août 1845). A cette même époque, en revenant de visiter à Munich son beau-frère le roi Louis I[er] de Bavière, dont l'influence sur le roi de Prusse était très grande surtout en ce qui concernait les affaires religieuses, Frédéric-Guillaume IV promit solennellement *une complète liberté de conscience.*

III

Alors commença pour l'Église en Prusse une longue période de tranquillité, troublée seulement çà et là par de petits nuages bien vite dissipés : et la constitution prussienne du 31 janvier 1850 vint établir d'une façon absolue tout ce que l'Église ne possédait jusqu'à ce moment que du bon vouloir du souverain et lui donner même bien au delà. Le parti catholique n'avait pas pris en Allemagne une part bien efficace au mouvement révolutionnaire de 1848; mais il avait jugé

le moment opportun pour réclamer les libertés qu'il croyait nécessaires à la religion. Sur l'invitation du cardinal de Geissel, vingt et un évêques allemands se réunirent à Wurtzbourg. Après une série de conférences (du 21 octobre au 16 novembre 1848) ils rédigèrent trois écrits contenant les desiderata des catholiques et adressés l'un aux fidèles, l'autre au clergé; le troisième enfin, le plus important, devait être remis officieusement par les évêques aux différents gouvernements de l'Allemagne. On était d'ailleurs tout disposé à accorder aux catholiques une grande partie des libertés demandées. Déjà le Parlement de Francfort avait, après de longs débats, introduit dans la « Déclaration des droits fondamentaux du peuple allemand » (promulguée le 21 décembre 1848) plusieurs paragraphes dans ce sens. Mais après le refus de Frédéric-Guillaume IV d'accepter la couronne impériale, la constitution de l'empire allemand devenait lettre morte, et le mouvement de réaction qui suivit emporta la plupart des libertés gagnées. L'Église fut assez heureuse pour garder les siennes. Elle avait montré pendant toute cette période troublée qu'elle était une puissance essentiellement conservatrice. « C'est à la fidélité de mes sujets catholiques, disait plus tard le roi Frédéric-Guillaume IV, que je dois la conservation de mon trône [1]. » Il était donc naturel que le roi les en récompensât. Le projet de constitution du 5 décembre 1848, qui devint sans grandes modifications la constitution du 31 janvier 1850, accordait aux Églises de tous les cultes une grande liberté.

Les articles 12 à 19 de cette constitution s'occupent de tout ce qui a trait à la religion et règlent la situation de l'Église catholique d'une façon tellement nette que la transcription des textes est peut-être encore la meilleure manière de l'exposer.

« Art. 12. La liberté des croyances religieuses, la réunion en asso-
« ciations religieuses et l'exercice du culte public et privé sont garan-
« tis. La jouissance des droits civils et politiques est indépendante
« des croyances religieuses ; mais les devoirs civils et politiques ne
« doivent être gênés en rien par la liberté religieuse.

« Art. 13. Les sociétés religieuses et ecclésiastiques qui n'ont pas
« de droits de corporation ne peuvent les obtenir que par une loi.

« Art. 14. La religion chrétienne sera prise pour base dans les
« points de l'organisation de l'État qui se rattachent à l'exercice d'un
« culte, sans préjudice de la liberté religieuse garantie par l'article 12.

« Art. 15. L'Église évangélique et l'Église catholique romaine,
« ainsi que toute société religieuse, règlent et administrent leurs
« affaires elles-mêmes et demeurent dans la possession et jouissance

1. Édouard Simon, *L'Empereur Guillaume et son règne*. Paris, 1886.

« de toutes les institutions, fondations et fonds ayant pour objet leur « culte, leur enseignement et l'exercice de leur charité.

« Art. 16. Les relations entre les sociétés religieuses et leurs su- « périeurs sont absolument libres. La publication des ordonnances « ecclésiastiques est soumise seulement aux mêmes restrictions que « toute autre publication.

« Art. 17. Une loi réglera le droit de patronat et les conditions sous « lesquelles il pourra être supprimé.

(Cette loi n'a jamais été faite.)

« Art. 18. Les droits de nomination, proposition, élection et appro- « bation de l'État en ce qui concerne les fonctions ecclésiastiques « sont abolis, pourvu qu'ils n'aient pas pour base un patronat ou « d'autres titres juridiques spéciaux.

« Cet article n'est pas applicable en ce qui concerne la nomination « des aumôniers militaires et des établissements publics. »

C'était donc l'indépendance absolue pour l'Église, une législation libérale qui permettait d'arriver peu à peu à la séparation de l'Église et de l'État tout en restant dans les limites de la justice et de la légalité. L'Église catholique prussienne put atteindre, dans le quart de siècle que dura environ cet état de choses, une remarquable prospérité. L'État ne semble pas avoir eu non plus à se plaindre de cette situation, car le petit groupe catholique qui se forma à la Chambre des députés dès 1852 sous la conduite des deux Reichensperger, ne fit jamais une opposition bien vive au gouvernement. Pierre Reichensperger, juriste des plus éminents, avait contribué pour une large part à la rédaction de la constitution, et il s'en établit en quelque sorte le gardien : il la défendait avec ténacité, dès qu'elle semblait le moins du monde discutée, et accablait son adversaire sous la lourdeur de sa science et de son érudition. Il eut durant les premières années plusieurs fois à protester contre de petites mesures de taquinerie vis-à-vis des catholiques, dont le gouvernement prussien ne pouvait se déshabituer. C'était tantôt un décret du ministre conservateur de Raumer interdisant comme mesure de police la prédication des missions; tantôt on empêchait les jeunes gens d'aller étudier à Rome au *Collège germanique* ou dans tout autre établissement tenu par des jésuites, ou bien encore le gouvernement n'observait pas cette fameuse parité religieuse promise et donnait les emplois publics à des protestants en plus grand nombre qu'à des catholiques.

Le conflit le plus important de cette époque eut lieu en 1854 au sujet d'une circulaire confidentielle du ministre de l'intérieur, de Westphalen. Ce ministre demandait aux gouverneurs de province des renseignements sur le clergé, qu'il accusait *de se mettre partout en*

rapports avec la démocratie de 1848 afin d'exciter de concert avec elle les esprits contre la Russie. Une pareille accusation ne reposait sur aucun fondement; elle n'eut d'autre résultat que de faire paraître une protestation indignée du cardinal de Geissel [1] au nom du diocèse de Cologne et de ses suffragants : après un échange de lettres, le ministre de Westphalen déclara partager le *regret des évêques au sujet du mécontentement causé dans le clergé catholique par la publication non autorisée de cette regrettable circulaire.*

L'affaire se termina ainsi.

Les années qui suivirent ne virent éclater aucun conflit avec l'Église. Le 1er janvier 1861, Guillaume Ier succéda à son frère, tombé depuis plusieurs années déjà dans un état d'abaissement intellectuel voisin de la folie. Le jour de son couronnement, le 18 octobre 1861, parlant des rapports de l'Église catholique et de l'État aux évêques catholiques venus à Königsberg pour le complimenter, il le fit en ces termes : « Je suis satisfait de savoir la situation de l'Église catholique dans toute l'étendue de mes États heureusement réglée par l'histoire, la loi et la constitution ».

Les catholiques étaient heureux de cette paix dont ils jouissaient et se tenaient tranquilles. La fraction catholique garda dans le conflit constitutionnel de 1862 à 1866 une position neutre, plutôt favorable pourtant au gouvernement.

Parlant de la tranquillité dont jouissait alors l'Église, un auteur catholique, Schulte, s'exprime ainsi : « Les articles du pacte constitu-
« tionnel qui avaient trait à l'Église s'étaient affirmés comme une base
« durable de la paix religieuse; ils avaient donné à l'Église la mesure
« de liberté qui lui est nécessaire pour l'accomplissement de sa mis-
« sion. L'Église avait fait avec résolution, mais en ayant sagement
« égard aux circonstances du temps, un large usage de la liberté qui
« lui était garantie : aussi pouvait-elle se glorifier d'en avoir recueilli
« de grands résultats. L'histoire de l'Église offre peu d'exemples d'une
« prospérité aussi générale, aussi rapide, et cependant aussi solide
« dans la vie religieuse que celle dont la Prusse nous a donné alors
« le spectacle. En même temps, la position du pouvoir civil en deve-
« nait de jour en jour meilleure, car on savait que l'on était rede-
« vable à l'esprit élevé du roi Frédéric-Guillaume IV de ce que les
« antiques chaînes ne pesaient plus sur l'Église. Plus d'une fois on
« renvoya des États catholiques à l'exemple de la Prusse protes-
« tante. C'était là qu'on pouvait apprendre comment l'Église doit

1. *Schriften und Reden von Johannes Cardinal von Geissel, Erzbischof von Köln,* herausg. von Dr Dumont. Cologne, 1868, t. I, p. 395.

« être traitée pour que son action soit pleine de bénédictions. Certes, « il se produisait des plaintes sur certaines violations de la parité « garantie; mais ne savait-on pas que dans les usages administratifs « prussiens il y avait tant d'obstacles à l'observation entière de cette « parité, que même la volonté la mieux disposée ne pouvait pas tou- « jours et immédiatement les surmonter? Le peuple catholique regar- « dait l'avenir avec pleine espérance. Les mésintelligences encore « régnantes allaient disparaître sans doute, à mesure que devien- « draient plus fréquentes les preuves que l'attachement à l'Église « n'était pas contraire au plus loyal dévouement aux intérêts de la « patrie [1]. »

La guerre de 1866 fut considérée par une partie du peuple allemand comme une guerre de religion. Les organes de la presse protestante étaient remplis d'articles dans ce sens : « Notre armée a une grande mission à remplir, disait à la fin de mai la *Gazette de la Croix;* elle combat pour notre liberté religieuse »; on cherchait à représenter la Prusse comme « combattant l'ennemi mortel de l'Église évangé- « lique ». Mais le gouvernement s'efforça par tous les moyens possibles d'empêcher cette idée de trop se répandre, et les journaux officieux et officiels parlaient continuellement de la fidélité des catholiques prussiens : il ne voulait pas jeter une semence de discorde à un moment où l'unité allemande n'était pas encore un fait accompli. On tâchait de flatter les catholiques, de leur faire oublier que Sadowa avait repoussé de l'Allemagne toute influence catholique, et le roi ne crut pas pouvoir mieux faire que de montrer pour le pape une grande sollicitude. La question italienne le préoccupa beaucoup. Par une note du mois d'octobre 1867, après l'avènement du ministre Ratazzi, M. de Bismarck demanda à son ambassadeur à Florence, M. d'Usedom, « si la conception commune de la France et de l'Italie sur l'avenir de la papauté laissait à celle-ci une situation qui serait reconnue digne par les catholiques allemands », et dans son discours du trône du 15 novembre 1867, parlant encore du saint-siège, le roi dit : « Les efforts de mon gouvernement seront dirigés vers ce but : d'un côté justifier la confiance de mes sujets catholiques dans ma prévoyance quant à la dignité et l'indépendance du chef de leur Église; de l'autre, satisfaire aux devoirs qui naissent pour la Prusse des intérêts politiques et des relations internationales de l'Allemagne ».

On ne peut nier cependant qu'après la guerre de 1866 le parti protestant n'ait levé la tête et ne se soit plaint de la trop grande liberté laissée aux catholiques. Le « parti libéral » demandait à grands cris que la

1. Schulte, *Geschichte des Kulturkampfes in Preussen.* Essen, 1882, p. 1.

Prusse reprît sa « mission historique et entrât en guerre contre l'Église catholique ». Mais Lasker, alors un des amis du ministère, conseilla, ainsi qu'il le reconnut plus tard au Reichstag le 25 novembre 1873, d'attendre « que l'Allemagne fût réunie sous un même toit. Il serait temps alors d'ouvrir la campagne de la science et des lumières contre la superstition et l'obscurantisme ». Les manifestations anticatholiques se multipliaient alors dans toute l'Allemagne : à Worms, le congrès protestant déclarait les jésuites les ennemis de l'Allemagne et demandait leur expulsion. A Gœttingue, les instituteurs prétendant que l'école « était la chose du peuple et non d'un parti religieux » désiraient qu'on lui ôtât tout caractère confessionnel. Les jurisconsultes allemands réunis à Heidelberg réclamaient l'établissement du mariage civil, afin de diminuer l'influence de l'Église. A cette même époque (1869) les dominicains ayant établi un couvent à Moabit, un des faubourgs de Berlin, la populace berlinoise se livra à des scènes de désordre et de pillage, et le gouvernement interdit aux moines de se montrer en public avec le costume religieux. Un grand mouvement de pétitionnement, patronné par des personnalités politiques influentes, par des membres même du gouvernement, se dessina alors en Prusse contre les ordres religieux.

La commission des pétitions de la Chambre des députés était du même avis que les pétitionnaires, et son rapporteur, Gneist, présenta à la Chambre un projet qui, bouleversant de fond en comble la législation alors en vigueur, était en opposition absolue avec la constitution. Mais au moment de le discuter, la Chambre fut effrayée de sa violence ; elle se rendit compte que les sentiments religieux étaient déjà assez surexcités et qu'il « valait mieux, comme le disait Lasker, s'abstenir soigneusement de ce qui pourrait désunir la nation en y jetant des germes de discorde religieuse. » Après deux jours de débats tumultueux, elle décida sur la proposition de Mallinckrodt que le projet de la commission ne serait pas discuté (8 et 9 février 1870).

L'union la plus complète existait bien dans toute la nation allemande ; nous n'en fîmes que la trop dure expérience sur les champs de bataille de 1870. Mais les catholiques allemands ressentirent très vivement la conséquence de nos désastres lorsque, le 20 septembre 1870, les Piémontais entrèrent à Rome. Cet événement souleva en Allemagne une émotion dont nous ne pouvons nous faire une idée, et jeta une note sombre dans la joie des victoires. On se rappela alors le discours du trône de 1867 et les catholiques espérèrent trouver dans le nouvel empereur d'Allemagne le libérateur du souverain pontife. Les chevaliers de Malte lui envoyèrent une députation dans ce sens. Il leur répondit : « Je regarde l'occupation de Rome par les Italiens

comme un acte de violence et je ne manquerai pas, une fois la guerre finie, d'examiner, de concert avec les autres souverains, les mesures à prendre contre ces agissements. » L'archevêque de Posen, Mgr Ledochowski, vint à Versailles dans le même but, chargé même, dit-on, d'une mission secrète du pape.

Mais les catholiques allemands se leurraient d'un fol espoir. Il y avait un homme qui sortait de la guerre plus grandi même peut-être que son pays, le prince de Bismarck. Il allait continuer à gouverner tout-puissant, et n'ayant plus grand'chose à ménager, car l'unité allemande était faite « par le fer et le sang ». Et le prince de Bismarck n'avait jamais caché le peu de sympathie que lui inspirait l'Église catholique. Trois ans à peine après la proclamation de la nouvelle constitution, il l'avait jugée trop libérale et l'on trouve dans une dépêche qu'il adressait le 29 novembre 1853 à son gouvernement au sujet du conflit ecclésiastique de Bade : « Tout indique qu'il ne s'agit point « d'un différend entre le gouvernement badois et l'archevêque de « Fribourg, mais de la cause de toutes les autorités protestantes, me- « nacée par cet esprit belliqueux, insatiable, irréconciliable dans les « pays gouvernés par des princes protestants, qui depuis les dix der- « nières années anime une partie du clergé catholique, par cet esprit « pour lequel des concessions obtenues forment toujours la base de « concessions nouvelles et dont tous les gouvernements doivent hési- « ter à accueillir les prétentions, parce que l'expérience apprend qu'il « ne désarme qu'à la condition d'exercer une domination absolue. « L'Église romaine jouit en Prusse d'une indépendance qu'elle n'a « guère trouvée jusqu'ici sous un prince catholique, et pourtant on ne « peut pas dire que la paix entre l'Église et l'État y soit assurée. Une « pareille situation doit décider les gouvernements protestants à résis- « ter à des demandes même justes en apparence et à défendre réso- « lument les moindres de leurs droits [1]. »

Ce que l'envoyé prussien à la Diète pensait en 1853, le chancelier de l'empire le pensait encore dix-huit ans plus tard. Une affaire de peu d'importance, la dispute de deux prêtres avec leur évêque, allait lui permettre de porter dans les relations de l'Église et de l'État les sentiments autoritaires qui l'animaient.

V[te] Henri Begouën,
Membre du Groupe de droit public et privé.

1. *Correspondance diplomatique de M. de Bismarck* (1851-1859), publiée en français, par MM. Funck-Brentano et Schmitt, d'après Poschinger. Paris, Plon, 1882, t. I, p. 199.

DE LA JURIDICTION COMMERCIALE

EN FRANCE ET DANS LES PRINCIPAUX ÉTATS.

Nous avons en France, depuis plus de trois siècles, une juridiction spéciale chargée de statuer sur les procès en matière commerciale. Elle a survécu, avec ses caractères primitifs, à toutes nos révolutions. Cependant les attaques ne lui ont pas été épargnées. De bons esprits demandent, ou la suppression des tribunaux de commerce, ou tout au moins leur réorganisation. Que faut-il penser des critiques dirigées soit contre l'existence, soit contre l'organisation de la juridiction commerciale telle qu'elle fonctionne en France? Nous nous proposons d'examiner cette question. Pour éclairer la discussion, il ne sera pas inutile de la faire précéder d'un exposé de la législation française et des principales législations étrangères sur la matière. Leur diversité même montre combien les avis sont partagés sur les avantages de la juridiction commerciale et sur la manière de l'organiser.

L'idée de soumettre les procès commerciaux à une juridiction spéciale a été appliquée très anciennement en France. A l'occasion des grandes foires qui se tenaient notamment en Champagne, en Brie, à Lyon, on instituait à titre provisoire des tribunaux composés de commerçants; ils étaient chargés de juger les procès nés d'opérations faites dans ces foires [1]. Les commerçants, qui participaient à ces grandes réunions périodiques, étaient obligés de retourner promptement chez eux. Aussi avait-on dû organiser une procédure plus expéditive que la procédure ordinaire. Les juges de commerce apparaissent sous des dénominations variées; on les appelait, selon les lieux, *gardes de la foire*, *conservateurs des foires*, *juges des marchands*, *etc...*

L'établissement de juges permanents pour le commerce ne date réellement que d'un célèbre édit de novembre 1563, rendu par Charles IX et rédigé par le chancelier de l'Hôpital. Cet édit créait à Paris une juridiction commerciale composée de commerçants élus

1. Vaesen, *La juridiction commerciale à Lyon sous l'ancien régime. Étude historique sur la conservation des privilèges royaux des foires de Lyon.*

par leurs pairs. Le président recevait le nom de *juge des marchands*, et les juges celui de *consuls*. De là viennent les expressions encore parfois employées de *juges-consuls*, de *juridiction consulaire*, de *tribunaux consulaires* [1]. Des *juges-consuls* furent successivement établis dans un grand nombre de villes du royaume, de telle sorte qu'à la fin du XVIIe siècle il n'y avait point, en France, moins de 77 consulats. La grande loi d'organisation judiciaire des 16-24 août 1790 (titre XII) laissa subsister ces juridictions spéciales [2]. Elles ont conservé les caractères particuliers qui, au point de vue de leur composition et de leur organisation, les ont toujours distinguées profondément des autres tribunaux. Les règles générales qui régissent les tribunaux de commerce français peuvent être résumées en quelques lignes.

a. Les tribunaux de commerce se composent exclusivement de commerçants ou d'anciens commerçants. Il n'y a ni magistrats de profession parmi les juges, ni ministère public.

b. Les juges de commerce sont élus par des commerçants et non nommés par le gouvernement, comme le sont les autres magistrats. Le principe de l'élection a toujours été admis, la composition du corps électoral a seule varié : elle a seule subi l'influence de nos révolutions politiques. Après avoir compris, sous le premier Empire, sous le gouvernement de Juillet et sous le second Empire, un nombre restreint de commerçants choisis dans chaque département par le préfet, le corps électoral comprend aujourd'hui tous les commerçants ayant exercé leur profession pendant un certain temps (loi du 8 décembre 1883).

c. Les fonctions des juges de commerce sont temporaires et gratuites [3].

d. Les tribunaux de commerce ne sont pas répartis régulièrement sur le territoire. Le gouvernement en crée seulement là où il estime que le besoin en existe [4]. Dans les arrondissements où il n'y a pas de tribunal de commerce, les affaires commerciales sont jugées par le tribunal civil, devant lequel on suit seulement, pour les procès de

1. L'expression de *consuls* paraît bien indiquer que les tribunaux de commerce, comme presque toutes les institutions du droit commercial moderne, nous viennent de l'Italie. On sait qu'en Italie le nom de consuls fut, pendant longtemps, donné à un grand nombre de magistrats. Un jurisconsulte du XVIIe siècle, Toubeau, dans ses *Institutes du droit consulaire*, s'exprime ainsi : « Le mot *consul* vient de *consulere*, qui veut dire veiller, et il convient en ce que, de la même manière que les anciens consuls veillaient au gouvernement de la République, de même aussi nos consuls veillent au bon ordre du commerce et donnent tous leurs soins au public. »

2. Leur compétence fut même étendue aux affaires maritimes, dont les amirautés connaissaient sous l'ancienne monarchie.

3. *Code de commerce*, article 628.

4. *Code de commerce*, article 615.

cette nature, la procédure plus simple et moins coûteuse suivie devant les tribunaux de commerce [1].

e. Il n'existe une juridiction commerciale spéciale qu'au premier degré. En appel, les cours statuent sur les affaires commerciales comme sur les affaires civiles. La procédure même ne varie point.

f. Les juges de paix, compétents pour connaître des affaires civiles de peu d'importance, ne connaissent jamais des affaires commerciales. Celles-ci, quelque minimes qu'elles soient, sont portées toujours en premier ressort devant le tribunal de commerce.

Il s'en faut qu'il y ait dans tous les pays une juridiction spéciale pour connaître des procès commerciaux, et là même où il en existe une, son organisation est, en général, loin d'être la même que celle des tribunaux de commerce français. On ne saurait nier que, dans plusieurs États, il y a un mouvement sérieux tendant à la suppression de la juridiction commerciale.

Parmi les États n'ayant pas de juridiction commerciale, on peut citer l'*Angleterre*, les *États-Unis d'Amérique*, la *Hollande*, l'*Espagne;* les deux premiers de ces États n'en ont jamais eu, les deux autres l'ont supprimée, après en avoir constaté les inconvénients.

Non seulement l'*Angleterre* ne connaît pas la juridiction commerciale, mais encore elle n'a rien d'analogue. La Haute Cour d'Amirauté, qui statuait sur les affaires maritimes, et la Cour des faillites (*Bankruptcy Court*) se composaient chacune d'un magistrat unique nommé par le gouvernement [2]. Cependant les commerçants peuvent souvent arriver à être jugés par leurs pairs au moyen du jury spécial (*special jury*). Tout plaideur a le droit de demander qu'au lieu d'être soumis au jury ordinaire, le procès le soit à un jury spécial. Ce jury est tiré sur une liste composée exclusivement d'écuyers, de grands commerçants et de banquiers (*esquires or persons of higher degree, or bankers or merchants*). En fait, dans les grandes villes de commerce, la liste du jury spécial ne comprend guère que des personnes des deux dernières catégories. Mais on ne saurait dire que le jury spécial a été organisé dans un but semblable à celui qui a fait établir en France et dans d'autres États une juridiction commerciale; le jury spécial fonctionne pour les affaires purement civiles. Les plaideurs réclament ordinairement la convocation d'un jury spécial lorsque la complication des questions litigieuses leur fait craindre que les membres du jury ordinaire n'aient pas les lumières nécessaires pour statuer en parfaite connaissance de cause. Des tentatives ont été

1. *Code de commerce*, article 640.
2. Elles sont aujourd'hui absorbées dans la Haute Cour.

faites à plusieurs reprises pour la création de tribunaux de commerce, elles ont complètement échoué. Une proposition de M. Withwell, déposée à la Chambre des Communes le 9 février 1875, n'a pas même été discutée.

En *Hollande*, la juridiction commerciale fut introduite sous la domination française. En 1817, une loi vint changer son organisation en décidant que dans ces tribunaux des magistrats siégeraient à côté des commerçants. Peu après, les tribunaux de commerce furent complètement supprimés, et il n'en est point question dans le code de commerce hollandais de 1838. En 1865, l'association industrielle a inutilement adressé au gouvernement hollandais une pétition en faveur du rétablissement de tribunaux de commerce organisés sur le modèle français. On peut remarquer, à ce propos, qu'en Hollande on paraît hostile à l'introduction dans les tribunaux de tout élément non judiciaire : c'est ainsi que le jury en matière criminelle a été supprimé.

En *Espagne*, le Code de commerce de 1829 organisait les tribunaux de commerce comme le Code de commerce français. A la suite de la Révolution de 1868, un décret, transformé en loi par les Cortès, en a prononcé la suppression. Le nouveau Code de commerce espagnol de 1885, en vigueur depuis le 1er janvier 1886, ne les a point rétablis.

Il existe, au contraire, une juridiction commerciale en *Belgique*, en *Italie*, en *Allemagne*, en *Suisse*.

En Belgique, la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire a confirmé l'existence des tribunaux de commerce organisés sur le modèle français. Du reste, l'existence des tribunaux de commerce est consacrée par la Constitution belge même, dont l'art. 105 (2e alinéa) dispose : « Il y a des tribunaux de commerce dans les lieux déterminés par la loi. Elle règle leur organisation, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers ». Mais, à plusieurs reprises, des attaques très vives ont été dirigées contre les tribunaux de commerce et l'on a réclamé leur suppression ou leur réorganisation. En 1859, une pétition fut adressée par un grand nombre d'avocats du barreau d'Anvers à la Chambre des représentants, pour lui demander de faire disparaître toute juridiction spéciale en matière commerciale. En 1869, la question fut reprise à la Chambre à propos de la discussion de la loi d'organisation judiciaire : de nombreux orateurs demandèrent, ou la suppression des tribunaux de commerce, ou leur transformation par l'introduction dans chaque chambre d'un magistrat chargé de présider à côté de deux juges commerçants. Mais tout projet de réforme échoua devant deux objections principales : les changements proposés entraîneraient

des dépenses nouvelles en contraignant à augmenter le nombre des juges des tribunaux civils; elles seraient de plus en opposition avec la Constitution, qui consacre l'existence de la juridiction consulaire. La question paraît avoir sommeillé pendant de longues années, lorsqu'au mois d'août 1885 elle fut ranimée avec une vivacité extrême par la publication d'une brochure ayant pour titre : *De la réorganisation de la justice consulaire* [1]. Cette brochure, indiquant seulement qu'elle émanait *d'un groupe d'avocats d'Anvers*, conclut à l'application aux affaires commerciales des mêmes règles de compétence qu'aux affaires civiles : les mêmes magistrats jugeraient les unes et les autres. Les auteurs de cette brochure dirigent contre les tribunaux de commerce les arguments souvent donnés que nous indiquons plus loin. Ils ne craignent pas, en outre, de s'appuyer avec complaisance sur le défaut d'impartialité qu'ils reprochent spécialement aux juges consulaires d'Anvers. Selon cette brochure, les juges élus sont presque nécessairement dominés par la préoccupation de faire triompher même dans le domaine de la justice les idées politiques de leurs électeurs. Le tribunal de commerce d'Anvers, composé de juges libéraux, est accusé de déclarer plus aisément la faillite des commerçants appartenant au parti catholique que celle des libéraux, de choisir systématiquement dans la même opinion les experts, les arbitres-rapporteurs, les curateurs de faillites [2], les liquidateurs de sociétés. « Le tribunal de commerce devient un instrument politique, « une « espèce de forteresse libérale, un centre, un moyen d'action, d'où « l'on distribue, selon les circonstances, les coups ou les faveurs. » Les auteurs de la brochure ne manquent pas de rappeler que les tribunaux de commerce étaient inconnus dans l'ancien droit de la Belgique, qu'ils sont d'importation française [3], et que leur introduction en Belgique rappelle la plus mauvaise époque de l'histoire belge, celle de l'invasion étrangère. — Les avocats d'Anvers ne pouvaient pas douter qu'on leur objecterait que l'existence des tribunaux de commerce est un principe constitutionnel et que, par suite, leur suppression exigerait qu'on recourût à la procédure parlementaire com-

1. Bruxelles. Larcier, éditeur.

2. On appelle ainsi en Belgique les syndics. — Les auteurs de la brochure vont jusqu'à présenter une statistique. « Tandis, disent-ils, que la majorité des membres du barreau d'Anvers appartient à l'opinion catholique, sur 259 faillites de 1880 à 1884, 236 ont été confiées à des avocats notoirement connus comme libéraux, et 23 seulement soit à des catholiques, soit à des membres du barreau dont les opinions ne sont pas connues. »

3. Il y a là une affirmation historique très contestable et qui est contestée en Belgique même, où bien des personnes rattachent les tribunaux de commerce à des institutions judiciaires antérieures à la conquête française.

pliquée dont doit être entourée toute modification à la Constitution. Ils croient avoir raison de cette objection en faisant une réponse subtile qui mérite d'être reproduite. La Constitution, disent-ils, laisse au gouvernement le soin de créer des tribunaux de commerce là où il le juge utile; il peut donc supprimer tel tribunal, qui ne répond pas au but pour lequel il a été créé. Rien ne l'empêche d'aller très loin dans ce travail d'élimination, de supprimer même tous les tribunaux de commerce, s'ils ne semblent pas répondre aux exigences d'une bonne justice!

En *Italie*, la loi d'organisation judiciaire du 6 décembre 1865 (art. 55 et suiv.) s'occupe des tribunaux de commerce. Ils sont, en principe, composés exclusivement de commerçants. Mais les juges ne sont pas élus par leurs pairs; ils sont nommés par le roi, sur une liste présentée par la chambre de commerce du ressort et comprenant un nombre de noms triple de celui des juges à nommer. Dans les lieux où le gouvernement le juge utile, il peut nommer président et vice-président un magistrat ou un avocat réunissant les conditions voulues pour être nommé président d'un tribunal civil. Les tribunaux de commerce sont aussi vivement attaqués en Italie, et, à plusieurs reprises, des ministres ont saisi le Parlement de projets de suppression [1].

En *Allemagne*, la loi d'organisation judiciaire du 30 janvier 1877, en vigueur depuis le 1er octobre 1879, a organisé d'une façon uniforme la juridiction commerciale dans tous les États allemands. Antérieurement, il y avait une juridiction commerciale dans quelques États seulement, dans les villes libres de Lubeck, de Brême et de Hambourg, dans la Prusse rhénane, en Alsace-Lorraine, dans le royaume de Saxe, à Cobourg, dans la principauté de Reuss, en Bavière, en Wurtemberg, dans le grand-duché de Bade et dans les villes prussiennes de Kœnigsberg, de Dantzig, de Stettin, de Memel et d'Elbing. Sauf dans la Prusse rhénane et en Alsace-Lorraine, où le système français avait été maintenu, l'élément judiciaire était mêlé à l'élément commercial. Les diversités les plus grandes régnaient sur le nombre respectif des magistrats et des commerçants composant le tribunal, comme sur le mode de nomination des juges commerçants.

Dans la plupart des États, les procès commerciaux étaient jugés par un magistrat président et deux juges commerçants. A Brunswick, ils l'étaient par deux magistrats et trois commerçants. En Bavière, la prédominance était donnée à l'élément judiciaire; le tribunal se compo-

1. Voir, sur la question et en faveur de la juridiction commerciale, Adolpho Sacerdoti, *Dei tribunali di commercio* (mémoire lu à l'Académie des sciences, lettres et arts de Padoue, en mai 1883).

sait de trois magistrats et de deux commerçants. Du reste, il n'y avait pas, en général, plus en Allemagne que dans les autres États, de juridiction commerciale d'appel. Il n'en était autrement qu'en Bavière, où le tribunal d'appel se composait de quatre magistrats, dont le président, et de trois commerçants. En outre, les tribunaux de commerce n'existaient pas partout à l'état de juridiction indépendante et distincte de la juridiction civile : dans plusieurs pays, c'étaient les tribunaux ordinaires qui fonctionnaient comme tribunaux de commerce; seulement, pour la décision des affaires commerciales, des commerçants venaient se joindre aux magistrats. Il en était notamment ainsi en Wurtemberg, à Cobourg, dans la principauté de Reuss.

Bien qu'il n'y ait pas eu en Allemagne, jusqu'en 1879, d'organisation judiciaire commune, de 1870 à 1879 il a existé une juridiction supérieure unique, jugeant en dernier ressort les affaires commerciales déjà portées devant les tribunaux inférieurs des divers États. C'était le tribunal supérieur de commerce de l'empire (*Reichsoberhandelsgericht*), qui avait son siège à Leipzig. Ce tribunal était composé exclusivement de magistrats nommés par le gouvernement allemand. Il a été, en quelque sorte, le complément de la législation commerciale commune à toute l'Allemagne; le but de sa création avait été d'établir une certaine uniformité dans l'interprétation de cette législation. Ce n'était point pourtant, comme on serait tenté de le croire, une sorte de cour de cassation commerciale chargée uniquement de statuer sur des questions de droit et de casser les jugements violant la loi ou lui donnant une fausse interprétation. Ce tribunal jouait, pour toute l'Allemagne, le rôle d'un tribunal supérieur statuant en fait comme en droit sur les procès commerciaux déjà portés devant les tribunaux d'un des États allemands[1].

Cet état de choses ne subsiste plus depuis que la loi du 30 janvier 1877 a doté l'Allemagne d'une organisation judiciaire uniforme. Il y a dans tous les États allemands une juridiction commerciale composée de la même manière. Mais ce n'est pas sans difficulté que le principe de cette juridiction a été admis. Le projet de loi d'organisation judiciaire soumis au *Reichstag* décidait qu'il serait créé des tribunaux de commerce indépendants dans les lieux où le gouvernement de chaque État le jugerait utile. Chaque tribunal devait se composer d'un magistrat ayant la présidence et de deux commerçants. En adoptant ce système, le gouvernement allemand se conformait à des vœux émis par plusieurs congrès de jurisconsultes et de commerçants. Mais

1. Toutefois le tribunal supérieur de commerce de Leipzig a remplacé pour l'Alsace-Lorraine, de 1872 au 1er octobre 1879, la Cour de cassation de France en matière civile, commerciale et criminelle.

la commission du Reichstag, hostile à la juridiction consulaire, supprima du projet les dispositions qui y étaient relatives. La connaissance de cette résolution causa, dans les cercles intéressés, une grande émotion : les villes hanséatiques, les chambres de commerce de l'Alsace adressèrent au gouvernement allemand de pressantes réclamations. Le gouvernement insista alors auprès de la commission du Reichstag, qui revint sur sa première décision. Les articles 100 à 118 de la loi d'organisation judiciaire sont relatifs à la juridiction commerciale. Il n'existe pas, en Allemagne, de tribunaux de commerce indépendants comme en France, en Belgique, en Italie. Dans les villes où le gouvernement de chaque État le juge utile, il est créé dans le *Landgericht*, tribunal correspondant au tribunal civil de première instance français, une ou plusieurs chambres chargées de juger les affaires commerciales. Les chambres commerciales (*Kammern für Handelssachen*) peuvent, du reste, avoir leur siège dans une autre ville que les chambres civiles du même tribunal ; car il se peut qu'une autre ville du ressort ait plus d'importance au point de vue commercial. Elles se composent d'un magistrat du tribunal ayant la présidence et de deux juges commerçants. Ceux-ci sont nommés par chaque gouvernement sur une liste dressée par un corps représentant les intérêts commerciaux du pays, qui est, en général, une chambre de commerce. Il n'y a pas de juridiction d'appel commerciale. Ce sont les tribunaux d'appel ordinaires et le tribunal de l'empire (*Reichsgericht*) qui, seuls, connaissent des voies de recours dirigées contre les jugements des chambres commerciales.

En *Suisse*, il s'en faut que tous les cantons aient des tribunaux de commerce.

On en trouve à Genève, à Fribourg, à Zurich. A Genève et à Fribourg, les tribunaux ne se composent que de commerçants. Mais à Genève le ministère public peut intervenir comme devant les tribunaux civils, et à Fribourg, le tribunal de commerce lui-même désigne un homme de loi, avec un suppléant, et l'appelle dans son sein comme conseil, toutes les fois qu'il le juge convenable. A Zurich, le tribunal de commerce comprend deux magistrats et cinq commerçants.

Le Code fédéral suisse des obligations, en vigueur depuis 1883, qui a unifié les lois suisses sur la plupart des matières commerciales, n'a point touché à l'organisation judiciaire. On peut seulement noter qu'une certaine garantie existe pour l'interprétation uniforme de ce Code. En vertu de la constitution fédérale revisée en 1874, une loi du 21 juin 1874 a organisé à Lausanne un tribunal fédéral. Ce tribunal statue sur les recours dirigés contre les jugements des tribunaux cantonaux qui ont appliqué des lois fédérales, par conséquent le Code fédéral des obligations.

Bien des questions diverses se posent à l'occasion de la juridiction commerciale. Il faut notamment déterminer le mode de nomination des juges (élection par le suffrage direct ou restreint, nomination directe par le gouvernement, nomination par le gouvernement sur la présentation de certains corps spéciaux tels que les chambres de commerce), fixer la compétence, etc. Mais deux points fondamentaux méritent surtout l'examen, comme le montre l'exposé qui vient d'être fait des dispositions des lois étrangères sur ce sujet :

1° L'institution d'une juridiction spéciale chargée de juger les procès commerciaux a-t-elle une réelle utilité ou bien ne présente-t-elle pas de graves inconvénients qui devraient la faire supprimer dans les pays où elle existe et empêcher de la créer là où elle n'existe pas, pour confier aux tribunaux civils la connaissance des procès commerciaux?

2° En admettant que cette institution soit conservée, comment doit-elle être organisée? Des tribunaux composés à la fois de magistrats et de commerçants comme en Allemagne sont-ils préférables à des tribunaux comprenant exclusivement des commerçants comme en France?

Les adversaires de la juridiction commerciale prétendent qu'elle est à la fois inutile et nuisible. Selon eux, l'existence des tribunaux de commerce se justifiait bien au moyen âge et au début des temps modernes. Alors le droit commercial était purement coutumier. Pour bien juger, il fallait connaître les usages du commerce, être du métier, et les magistrats ne connaissaient guère que le droit romain. Mais les choses ont bien changé. Dans la plupart des États, grâce au grand mouvement de codification qui commença en France avec l'ordonnance de 1673, il y a ou des codes de commerce ou tout au moins des lois commerciales écrites, de telle sorte que l'importance des usages a considérablement diminué. Des magistrats de profession peuvent, grâce à leurs études spéciales et à leur expérience, interpréter aussi bien et même mieux les lois commerciales écrites que des commerçants. Sans doute certains procès commerciaux exigent des connaissances techniques; mais ces connaissances, les juges commerçants ne les ont pas pour toutes les branches du commerce, ils les possèdent seulement pour leur profession particulière. La division du travail règne dans le commerce et l'industrie. Elle a créé entre les différentes classes de commerçants des abîmes profonds. Quelle est la compétence d'un banquier, d'un horloger, d'un libraire en matière d'assurances maritimes ou d'avaries? Quelle est celle d'un manufacturier en matière de riz, de sucre, de café? Constamment les tribunaux de commerce doivent recourir à la nomination de spécialistes qu'ils désignent comme experts. N'est-ce pas là ce que feraient les tribunaux ordinaires si les tribunaux de commerce n'existaient pas?

Les faits viennent, dit-on, démontrer l'inutilité de la juridiction consulaire. Dans aucun pays il n'y a un réseau complet de tribunaux de commerce ; dans les circonscriptions où il n'en existe pas, ce sont les tribunaux ordinaires qui statuent sur les affaires commerciales et partout ce sont des magistrats de profession qui décident en appel. Cependant aucune plainte ne s'élève contre la manière dont sont jugés les procès commerciaux soit en appel, soit en première instance dans les circonscriptions dépourvues de tribunaux de commerce.

Autrefois ce n'était pas seulement le caractère coutumier du droit commercial qui justifiait l'existence des tribunaux de commerce, c'étaient encore les complications inextricables de la procédure suivie devant les juridictions civiles. Ces complications ne pouvaient se concilier avec la célérité nécessaire dans les affaires commerciales. Aujourd'hui la procédure ordinaire même est bien simplifiée et, du reste, rien n'empêcherait de suivre devant le tribunaux civils la procédure même qui est observée devant les tribunaux de commerce.

Les adversaires des tribunaux de commerce ont souvent même soutenu que ces tribunaux sont nuisibles. Ils occasionnent des frais et des retards. Il s'en faut qu'il soit toujours facile de savoir si une affaire est de la compétence des tribunaux civils ou de celle des tribunaux de commerce. Les questions de compétence ouvrent une large porte à l'esprit de chicane, elles retardent le jugement des procès et donnent lieu à des frais énormes.

La condition primordiale d'une bonne justice est l'impartialité des juges. Se peut-il que les juges commerçants soient impartiaux ou tout au moins sans prévention? Non. Quand dans un procès l'intérêt de leur profession est en cause, il est impossible que leur décision ne soit pas quelque peu influencée par lui. C'est ainsi que souvent on a constaté la rigueur des tribunaux de commerce à l'égard des compagnies de chemins de fer : leur intérêt même entraîne presque à leur insu les juges consulaires à se décider en faveur des commerçants plaidant contre ces compagnies.

Enfin on insiste surtout sur l'inaptitude des commerçants à résoudre des questions de droit difficiles, comme celles qui se présentent en matière de sociétés ou de procédure. Le juge consulaire ignorant les principes du droit manque de la condition essentielle à l'accomplissement de la mission dont il est chargé ! On prétend même qu'en organisant les tribunaux de commerce, on enlève aux commerçants les garanties d'une bonne justice dont jouissent les autres citoyens.

Il y a dans ces critiques une exagération très grande. Pour nous, l'existence d'une juridiction commerciale n'est pas une véritable question de principe.Nous avons peine à considérer que l'existence des tri-

bunaux de commerce s'impose, mais en même temps nous ne croyons pas qu'elle ait de tels inconvénients qu'elle doive être supprimée là où, comme en France, elle existe depuis des siècles et est défendue par la grande majorité des commerçants qui sont les principaux intéressés dans la question. L'exemple de l'Angleterre, des États-Unis et de la Hollande prouve d'une façon éclatante que la juridiction consulaire n'est pas une nécessité véritable. Dans ces trois pays, qui occupent un rang si éminent dans le commerce du monde, cette juridiction n'est pas connue; et pourtant, dans les deux premiers, le caractère coutumier qu'a conservé en grande partie le droit commercial paraîtrait mieux justifier la juridiction consulaire que partout ailleurs. Mais quoi qu'on en dise, les tribunaux de commerce ont encore une utilité suffisante pour qu'on les laisse subsister dans les pays où ils existent. On exagère les inconvénients qu'on reproche à cette juridiction et, du reste, il serait facile de les atténuer ou de les faire disparaître. Ils ne sont réels que dans les pays comme la France où les tribunaux de commerce se composent exclusivement de commerçants; qu'on y introduise un élément judiciaire et les inconvénients qu'on peut reprocher à la juridiction commerciale disparaîtront.

Il est vrai que la nécessité d'une procédure simple ne justifie pas l'institution de la juridiction consulaire, qu'on pourrait suivre une procédure simplifiée pour les procès commerciaux même devant les tribunaux civils.

Sans doute aussi le caractère du droit commercial a bien changé depuis le XVIIe siècle et, comme on le dit, il y a dans tous les pays des Codes de commerce ou tout au moins de nombreuses lois écrites. Mais ces codes et ces lois ne donnent pas et ne peuvent pas donner la solution de toutes les questions susceptibles de se présenter. Il y a même des matières complètes sur lesquelles les lois écrites sont muettes. Ainsi le Code de commerce français et le Code de commerce allemand ne s'occupent ni des assurances terrestres ni des comptes-courants; le Code de commerce français ne traite pas de l'opération commerciale la plus fréquente, de la vente. En outre, les dispositions des lois commerciales ne sont pas le plus souvent prohibitives ou impératives; elles sont pour la plupart interprétatives, c'est-à-dire qu'elles laissent aux parties la faculté d'y déroger et imposent, par suite, aux juges la mission de rechercher si les parties n'ont pas eu la volonté de déroger à la loi. Cette recherche n'est pas exempte de difficultés souvent très graves. Pour découvrir, en cas de doute, quelle a été la volonté des parties, il faut savoir comment agissent et pensent ordinairement les commerçants, c'est-à-dire connaître les usages du commerce. Qui le sait mieux que les commerçants eux-

mêmes? On dit, il est vrai, que chaque commerçant ne connaît à fond que les usages de sa profession. Cela n'est pas douteux. Mais la plupart du temps ce ne sont pas des questions techniques spéciales à une certaine branche de commerce qui se présentent, mais des questions relatives au commerce en général, questions de billets à ordre, de lettres de change, de sociétés, d'assurances. Ces questions, grâce à une instruction commerciale générale et à son expérience pratique, tout commerçant intelligent est à même de les connaître et de les comprendre. On a constaté bien souvent en Belgique et en France notamment que les jugements rendus en matière commerciale par les tribunaux civils dans les ressorts où il n'y a pas de tribunaux consulaires, sont réformés en plus grand nombre que les jugements rendus par les tribunaux de commerce[1].

La critique tirée de l'ignorance où les juges commerçants sont du droit, de la difficulté qu'ils doivent avoir à résoudre des questions de procédure, nous paraît seulement prouver que le système français consistant à composer les tribunaux de commerce exclusivement de commerçants est défectueux. Il importe au plus haut point que des magistrats de profession siègent à côté des commerçants. Des faits souvent signalés le démontrent.

On l'a dit avec raison, en France et en Belgique, l'exclusion des jurisconsultes de profession n'est qu'une contre-vérité conventionnelle. Les juristes coopèrent au jugement des procès commerciaux, mais leur coopération est très défectueuse. Les juges commerçants siègent et ne jugent pas. Ils se réfèrent le plus souvent à l'avis du greffier ou du secrétaire de la présidence, et le chargent, d'ordinaire, de rédiger les jugements. Le vrai juge, au tribunal de commerce, c'est le greffier; tout le mécanisme de l'institution repose sur lui. Ce jurisconsulte, qui est derrière les coulisses, n'offre pas toujours les garanties de capacité qu'on doit exiger chez un juge, et il échappe à la responsabilité, sans laquelle il ne saurait y avoir de bonne justice[2].

Il importerait de régulariser la pratique vicieuse dont on se plaint en France et en Belgique en introduisant dans les tribunaux de commerce, à côté de deux juges commerçants, un magistrat chargé de la présidence. C'est là, au surplus, le système qui tend à prévaloir dans les pays qui conservent encore la juridiction consulaire; nous l'avons trouvé en Allemagne, en Italie et en Suisse. En France, la faveur dont jouit le principe électif tempère beaucoup actuellement les attaques

1. V. *La justice en France de 1826 à 1880* (justice civile et commerciale, p. XIV).
2. En Belgique, le législateur a reconnu le mal et a cherché à y remédier en exigeant des greffiers des tribunaux de commerce le grade de docteur en droit.

dirigées à d'autres époques contre la juridiction consulaire. Mais ce n'est pas porter atteinte à ce principe que d'introduire un élément judiciaire dans les tribunaux de commerce : on peut détruire ainsi l'influence occulte et dénuée de garantie du greffier en lui substituant celle d'un magistrat chargé ostensiblement de diriger les délibérations du tribunal et de l'éclairer sur les questions de droit difficiles [1].

Cette combinaison permettrait, nous le croyons, d'obtenir des jugements inspirés à la fois par un esprit juridique et par les besoins du commerce. Une sorte d'adhésion vient d'être donnée à cette idée dans une proposition de loi déposée à la Chambre des députés au mois de décembre dernier [2]. M. Félix Faure propose de créer des cours d'appel commerciales et comment compose-t-il les chambres de ces cours? D'un magistrat président et de deux juges commerçants. Nous ne croyons pas, certes, qu'une juridiction spéciale se justifie aussi bien en appel qu'en première instance. Mais si l'on approuve, pour le cas de création d'une cour d'appel commerciale, la coexistence des éléments judiciaire et commercial, pourquoi ne serait-elle pas bonne aussi pour les tribunaux chargés de juger en première instance?

L'existence d'une juridiction commerciale, qu'elle comprenne ou non un élément judiciaire, a toujours certainement l'inconvénient de faire naître des questions de compétence : il y a là une source de frais et de retards dont l'esprit de chicane ne manque pas de profiter. Mais c'est là un résultat fâcheux que produit nécessairement toute dérogation au principe de l'unité de juridiction. Une loi bien faite, délimitant avec netteté le domaine de la juridiction commerciale, peut empêcher ce résultat de se produire. A cet égard les plaintes paraissent être plus nombreuses en France qu'en Allemagne. La raison en est simple : le Code de commerce français contient, sur les actes de commerce dont les tribunaux de commerce ont à connaître (art. 632 et suiv.), des dispositions obscures et incomplètes, tandis que le Code de commerce allemand (art. 271 et suiv.), rédigé par des personnes connaissant les vices du Code français, renferme une énumération précise des actes de commerce résolvant une foule de questions de compétence que notre Code laisse indécises.

CH. LYON-CAEN,
Professeur de législation commerciale et maritime comparée
à l'École des sciences politiques.

1. Le mélange de l'élément judiciaire et de l'élément laïque a de grands avantages, même en matière criminelle. En Allemagne, les tribunaux d'échevins (*Schöffengerichte*), composés d'un magistrat président et de deux assesseurs simples citoyens, sont chargés de juger les contraventions et jouissent généralement auprès des jurisconsultes d'une plus grande considération que les cours d'assises.

2. Séance du 29 décembre 1885 (nº 29).

ÉTUDE SUR

L'HISTOIRE DE L'IMPÔT FONCIER EN FRANCE JUSQU'EN 1789

(*Suite*) [1].

III

Les impôts directs et la taille sous Louis XIV et sous Louis XV.

Administration de Colbert. — Richelieu, par ses succès au dehors comme par sa fermeté dans l'administration intérieure, avait préparé les voies à Louis XIV, et Mazarin put croire qu'il gouvernerait tranquillement l'État pacifié par la rude main de son prédécesseur. On sait comment le Parlement, à propos d'édits fiscaux, donna le signal d'une longue révolte et avec quelle satisfaction la France, lasse de quatre années de guerre civile, trouva son repos dans une soumission absolue à l'autorité royale. Le seul résultat durable de la Fronde, au point de vue spécial qui nous occupe, fut une notable réduction des tailles. Elles étaient de 53 ou 54 millions en 1647. A la suite des conférences de Saint-Germain, tenues en septembre 1648 entre les ministres de la cour et les membres du Parlement, elles furent ramenées à 40 millions pour les pays d'Élections; ce chiffre ne fut sensiblement dépassé que sous Louis XV; il était de 41 millions à son avènement.

Mazarin victorieux gouverna la France, dit Forbonnais, comme un pays de conquête. Il y fut puissamment aidé par Fouquet. Louis XIV a peint lui-même la situation presque désespérée du Trésor à cette époque. « Je commençai, écrit-il dans ses Mémoires, à jeter les yeux sur toutes les diverses parties de l'État, et non des yeux indifférents, mais des yeux de maître, sensiblement touché de n'en voir pas une qui ne méritât et ne me pressât d'y porter la main... Le désordre était partout... Les finances, qui donnent le mouvement et la vie à tout ce grand corps de la monarchie, étaient entièrement épuisées et

1. Voir le numéro du 15 avril 1886.

à tel point qu'à peine y voyait-on de ressources. » Heureusement, Mazarin laissait au roi le moyen de réparer ses propres dilapidations; il lui léguait Colbert, qui, ayant travaillé sous les ordres de Fouquet, connaissait le mal pour l'avoir observé de près. Dans ses lettres à Mazarin, dans le mémoire qu'il lui adressa en 1659 contre le surintendant, Colbert expose les vices des impôts et particulièrement de la taille; les injustices de la répartition et les irrégularités de la perception, qui résultent du grand nombre des privilégiés et des faveurs que les trésoriers, élus et asséeurs accordent à certains contribuables influents; enfin l'excès des frais de contrainte et de poursuite. Colbert vit longtemps tous ces abus sans pouvoir y remédier. Mais en 1661, après l'arrestation de Fouquet et la suppression de sa charge, il siégea comme rapporteur au Conseil royal des finances, où toutes les affaires importantes passaient par ses mains. Ambitieux, passionné pour la gloire du roi, soucieux du bien des peuples, sévère, infatigable au travail, il n'était alors que simple intendant; en 1665, il devint contrôleur général et, en 1669, secrétaire d'État. Mais il avait gagné, dès l'origine, l'entière confiance de Louis XIV et il fut, sous ces divers titres, le véritable chef de l'administration des finances. Il commença par diminuer les tailles. Elles étaient pour les pays d'Élections de 42 millions en 1661; il les réduisit successivement, sauf certaines variations, jusqu'à 32,904,000 livres en 1680. La moyenne des vingt-deux années de son administration présente, sur le chiffre de 1661, une diminution de 5,500,000 livres. Cette réduction s'appliquait aux pays d'Élections; pour les pays d'États, qui avaient toujours été ménagés et qui, par suite des conquêtes de Louis XIV, embrassaient une plus grande étendue du royaume, ils payèrent en moyenne, pendant cette même période, 2,166,000 livres.

Ce n'était pas tout que de réduire les tailles. Il fallait encore accomplir les réformes dont Colbert signalait autrefois à Mazarin la nécessité : rendre la répartition moins inégale, la perception moins onéreuse. Pour obtenir une répartition plus équitable, Colbert supprima un certain nombre d'offices et poursuivit les faux nobles; c'étaient autant de privilèges en moins. Des seigneurs, des ecclésiastiques et des bourgeois des villes franches, afin de soustraire à l'impôt des terres qui autrement y auraient été soumises, les faisaient cultiver par des fermiers qu'ils qualifiaient de domestiques. Colbert, en 1667, limita le privilège des ecclésiastiques et des nobles à quatre charrues, et celui des bourgeois à deux charrues [1]. Quant aux faveurs accordées par les agents du fisc, il est impitoyable. Il recommande aux intendants

1. C'est-à-dire environ la portion de terre que pouvaient labourer quatre ou deux charrues.

de connaître en détail leur généralité, de corriger les rôles irrégulièrement dressés, de taxer d'office les contribuables trop ménagés et de ne se laisser arrêter par aucune influence locale. Colbert exige beaucoup de promptitude dans la répartition; lui-même donne l'exemple. Le brevet des tailles est arrêté en Conseil au mois d'août. Il est envoyé le 1er septembre aux intendants, qui convoquent l'assemblée des taillables. Elle se tient le premier dimanche d'octobre. Toutes les nominations de collecteurs doivent être faites avant le 1er novembre; ils dressent les rôles et les expédient aux élus, qui les vérifient dans les trois jours et les déclarent exécutoires, sauf rectification par l'intendant.

Une fois l'impôt réparti, il faut le percevoir. On se heurtait souvent à des résistances; Mazarin les avait brisées par l'intervention des gens de guerre. En 1646, 23,000 personnes se trouvaient en prison pour cause de taille. Colbert restreignit l'emploi des troupes aux cas de nécessité absolue. « A l'égard des fusiliers, écrit-il à l'intendant de Limoges en 1681, examinez avec soin tous les moyens possibles pour ôter cette manière de lever la taille, qui est assurément fort à charge aux peuples. » Même recommandation deux ans plus tard : « Vous devez empêcher les collecteurs de Tonnay-Charente d'envoyer quérir des soldats à Brouage pour le payement de la taille, cette voie étant trop violente et entièrement contraire aux intentions du roi. »

Diverses améliorations sont introduites sur plusieurs points du royaume. Dans la généralité de Montauban, seul pays d'Élections où la taille fût réelle, la confection d'un cadastre est prescrite en 1666 et achevée en trois ans. La province est divisée en 12,000 parcelles estimées d'après leur valeur; tous les anoblissements de biens postérieurs à 1600 sont révoqués, les fonds ruraux abandonnés sont remis aux communes. Les capitaux mobiliers, tels que rentes constituées, créances portant intérêts, sont taxés au même taux que les immeubles; les revenus industriels, évalués d'après la déclaration du contribuable, payent un dixième dans les villes et un douzième dans les campagnes. En Provence, pays d'États, un nouveau cadastre est également exécuté.

Colbert reprit aussi le projet d'un cadastre général, qui avait été présenté en 1656 à Mazarin par le maréchal Fabert, mais, pas plus que son prédécesseur, il ne put l'accomplir.

Toutes ces réformes augmentaient sans doute les revenus nets du Trésor, mais les dépenses, par suite des guerres, du luxe de la cour et des grands travaux publics, s'élevaient dans une proportion bien plus forte. Pour y faire face, Colbert eut recours, comme Sully, aux impôts

indirects, qui pesaient indistinctement sur tout le monde. On sait qu'ils étaient affermés. « Les revenus des fermes forment, dans le système de Colbert, la contre-partie du revenu des tailles. A mesure que le revenu des tailles s'abaisse, le produit des fermes monte [1]. » Les baux réglés par Fouquet donnaient au Trésor, en 1661, 36,918,000 livres ; les baux réglés par Colbert donnent, en 1662, 44,164,000 livres, et, à sa mort, en 1683, 65,892,000 livres. Si l'on compare la moyenne de ces vingt-deux années avec le chiffre de 1661, on trouve une augmentation de 20,043,000 livres, ou 54 p. 0/0. Elle fut obtenue par une série de dispositions sages, mais surtout par la substitution de l'ordre à l'arbitraire dans toutes les branches de l'administration. Les financiers qui prenaient les impôts à ferme savaient qu'ils pouvaient compter désormais sur les engagements de l'État et qu'ils n'auraient plus à fournir de pensions ou de gratifications secrètes. Le système de l'adjudication, qui avait été abandonné, fut remis en vigueur, et une concurrence profitable à l'État remplaça les monopoles acquis par la faveur ou la corruption. Enfin, la sécurité complète du commerce, l'essor de certaines industries nouvelles, le développement de l'aisance et de la richesse publique accroissaient d'une manière toute naturelle le rendement des impôts indirects.

Aussi le revenu brut ordinaire du Trésor s'éleva-t-il de 84,822,000 livres en 1661, à 119,284,000 livres en 1683. La moyenne annuelle, pour la durée totale de l'administration de Colbert, est de 104,304,000 livres, soit une augmentation de 24 p. 0/0. Mais le revenu net monta bien davantage : de 32 millions en 1661, il passa à 97 millions en 1683. La moyenne, pendant cet intervalle, est de 73,384,000 livres, soit une augmentation finale de 304 p. 0/0 ou plus du triple, et une augmentation moyenne de 130 p. 0/0.

Les dépenses, mises en regard des recettes, présentent une moyenne de 97,290,000 livres; le chiffre de 1683 est de 115,133,000 livres. L'étude des budgets, année par année, n'en fait voir que six qui soient en déficit; celui de 1683 offre un excédent de 2,591,000 livres.

« Si l'on compare l'administration de Colbert à toutes les administrations précédentes, dit Voltaire, la postérité chérira cet homme dont le peuple insensé voulut déchirer le corps après sa mort [2]. » Quoique le jugement de Voltaire soit juste, il faut reconnaître que cette administration ne produisit pas tous les bons effets qu'on devait en attendre. Du vivant même de Colbert, elle fut contrariée par les guerres, par les dépenses exagérées et stériles. Mais c'est surtout après lui et sous

1. Clamageran, *Histoire de l'impôt,* II, 633.
2. *Siècle de Louis XIV*, chap. xxx.

l'influence de Louvois que furent dissipés les fruits d'une gestion si sage.

Administration des successeurs de Colbert. — Les années qui s'écoulèrent de 1683 à 1688 auraient été heureuses sans la révocation de l'édit de Nantes, qui, à ne la considérer qu'au point de vue économique, appauvrit et désola le royaume. De 1688 à 1697, la guerre sévit, il faut entretenir des armées nombreuses, le Trésor s'épuise, le peuple est accablé d'impôts. Enfin quand, après trois courtes années de repos, Louis XIV eut accepté pour son petit-fils la couronne d'Espagne, une lutte nouvelle, plus longue et plus ruineuse, obligea à multiplier les charges et laissa la France, en 1715, écrasée sous le poids d'une dette formidable.

Les successeurs de Colbert au contrôle général furent successivement Lepeletier, Pontchartrain, Chamillart et Desmarets, tous ministres honnêtes, le second et le quatrième d'un esprit délié et fertile, mais qui demeurèrent impuissants à rétablir dans les finances un équilibre que les nécessités de la guerre dérangeaient continuellement.

On n'augmenta pas les tailles, mais elles frappèrent plus durement les contribuables, par suite des exemptions accordées à prix d'argent en Languedoc, en Dauphiné et en Provence, et surtout par suite de la multiplication des offices. Ce dernier expédient figurait avec plusieurs autres parmi les *affaires dites extraordinaires*, au moyen desquelles on se procura, de 1689 à 1714, la somme de 900 millions. Les affaires extraordinaires devinrent, en même temps que les emprunts, l'émission des effets royaux, la refonte des monnaies, une des ressources habituelles du Trésor. Sur les 900 millions qu'elles fournirent, 620 furent demandés à l'exercice même des fonctions publiques, dont 120 millions moyennant une augmentation de gages des charges anciennes et 500 millions par l'établissement de charges nouvelles, judiciaires, administratives et même militaires. « Sire, disait Pontchartrain à Louis XIV, toutes les fois qu'il plaît à Votre Majesté de créer un office, il plaît à Dieu de créer un sot pour l'occuper. » On institue dans chaque paroisse des greffiers conservateurs des actes de baptême, de mariage et de sépulture; des contrôleurs des mêmes actes, sur lesquels ils perçoivent un droit; ce qui eut pour effet, au rapport de Saint-Simon, de pousser « les pauvres et beaucoup d'autres petites gens à baptiser eux-mêmes leurs enfants et à se marier sous la cheminée, par consentement réciproque, devant témoins. » Les intérêts moraux étaient ainsi sacrifiés aux besoins du fisc. Ceux de l'industrie et du commerce l'étaient également; on constituait des monopoles au profit des titulaires d'offices nouveaux : conseillers du roi, contrôleurs aux empilements de bois, contrôleurs visiteurs de

de beurre frais, essayeurs de beurre salé. « Ces extravagances font rire aujourd'hui, écrit Voltaire, mais alors elles faisaient pleurer [1]. » Enfin les franchises et les libertés locales devenaient des objets de trafic. Le roi s'emparait des charges municipales qui étaient électives, ou en créait d'autres, pour les ériger en offices et les vendre.

Ces mesures détestables, outre leurs funestes résultats politiques et sociaux, avaient pour effet immédiat, qu'on le remarque bien, d'aggraver toujours le fardeau des tailles, car les titulaires d'offices en étaient exempts et la charge retombait plus lourdement sur les épaules des contribuables. Aussi les intendants se plaignent. Celui de Touraine envoie, en 1691, la liste des privilégiés de date récente dans sa généralité : ils sont 4,275. Celui de Guyenne écrit : « Les exemptions se multiplient dans des lieux où les offices sont complètement inutiles, au profit même des gens les plus haut imposés. Dans un an il n'y aura plus dans toutes les paroisses que les plus misérables pour payer les subsides. » Le contrôleur général le savait bien, mais la guerre pressait, dévorant toujours davantage, ne laissant aucune trêve aux ministres du roi. Ils n'ont pas le choix des moyens, et les offices se débitent facilement; ce sont de *bonnes marchandises*, le mot est prononcé. « Voici deux édits... je vous supplie de les voir, écrit Pontchartrain à M. de Harlay, premier président au Parlement de Paris. La marchandise est si bonne qu'elle est vendue avant d'être créée... Cela ne laisse pas à souhaiter que d'en avoir souvent de semblables, ou plutôt d'être hors du malheureux besoin d'en faire de semblables. »

Le duc de Noailles qui, ayant trente-sept ans à la mort de Louis XIV, avait vu tous ces maux et qui dut à ses connaissances spéciales de présider le Conseil des finances sous le Régent, présenta en 1717 à ce conseil le tableau suivant des créations d'offices et des lamentables conséquences qu'elles entraînaient : « Le royaume a été inondé d'officiers de toute espèce; le titre de conseiller du roi a été attribué à des personnes de tout état et souvent aussi aux fonctions les plus viles; tous les officiers des juridictions ordinaires ont vu démembrer leurs charges pour composer d'autres corps d'offices qu'on divisait et qu'on multipliait chaque jour à mesure que les traitants faisaient de nouvelles propositions; les anciennes et bonnes familles de provinces ont été ainsi ruinées et détruites; ces nouvelles créations, accompagnées de gages, d'exemptions et de privilèges, ont déterminé tous ceux ayant quelque fortune à se faire pourvoir de charges pour jouir d'un plus grand revenu et ne plus contribuer aux impositions, d'où il résulte que l'État a contracté de grands engagements pour le payement des

1. *Siècle de Louis XIV*, chap. xxx.

gages et intérêts; que ces particuliers ont abandonné le commerce et toutes les professions utiles; que le poids entier des contributions est tombé sur un petit nombre de commerçants, d'artisans et de laboureurs perpétuellement surchargés de ce que ne supportaient pas les privilégiés, en sorte qu'une partie des terres sont devenues incultes et abandonnées, que telle paroisse où il y avait vingt bons laboureurs s'est vu réduire à cinq ou six, qui ont été obligés enfin de déserter pour aller mendier leur pain, eux qui étaient nés pour procurer l'abondance au royaume [1]. »

Ce prodigieux abus de la création et de la vente des offices ne suffisait pas pour remplir la caisse du Trésor, épuisée par la guerre aussitôt que pourvue; on multiplia en outre les emprunts, les émissions d'effets royaux, les refontes de monnaie. Vains expédients qui ruinaient la nation sans restaurer l'État! En 1694, le revenu libre était d'environ 66 millions, la dépense probable de 150 à 160 millions, le déficit imminent de 84 à 94 millions. Les recouvrements devenaient difficiles, le crédit était tombé par l'excès des emprunts; augmenter les charges anciennes eût été impossible, il fallut se décider à trouver un impôt direct nouveau.

La capitation et le dixième. — Pontchartrain consulta les intendants sur l'établissement d'une *capitation* ou taxe par tête. Le maréchal de Vauban envoya un mémoire où il énonçait les idées générales qu'il reproduisit plus tard dans sa célèbre *Dîme royale.* Il demandait la suppression de la plupart des impôts existants et proposait d'en mettre un sur tous les revenus; il en évaluait le rendement probable à 60 millions. On ne tint pas compte de son mémoire. Dans une séance du 10 décembre 1694, les États de Languedoc, probablement sous l'inspiration de l'intendant Basville, adoptèrent l'adresse suivante au roi : « L'assemblée prend la liberté de proposer à Sa Majesté qu'il lui plaise de faire une subvention générale ou capitation qui soit supportée par tous ses sujets ; elle a estimé qu'il n'y a pas de moyen plus sûr pour soutenir le poids des affaires que cette espèce de subside qui pourra suffire à toutes les charges et qui sera fixe et certain durant le cours de la guerre et qui, étant partagé par tous les sujets de Sa Majesté, chacun selon sa force, fournira des secours abondants et maintiendra l'honneur et le repos de l'État sans être à charge aux particuliers. »

Pontchartrain s'inspira de ces vues sans les suivre jusqu'au bout. Les États demandaient un impôt proportionnel sur le revenu; il fit un

1. Cité par M. Vuitry : Un chapitre de l'histoire financière de la France. *Revue des Deux-Mondes* du 15 mars 1884.

impôt par classe ou capitation graduée. D'après l'ordonnance du 18 janvier 1695, les Français furent, selon un tarif arrêté en Conseil, distribués en vingt-deux classes, depuis le dauphin, les princes du sang et les ministres, jusqu'aux manœuvres, valets et servantes des petites villes; la première classe payait 2,000 livres; la dernière, 1 livre. Il n'y avait d'exemptions que pour les pauvres et les contribuables dont la cotisation à la taille et autres impositions restait inférieure à 40 sous. « La noblesse qui expose tous les jours sa vie pour le service du roi, disait l'ordonnance, sacrifiera avec le même dévouement une aussi légère portion de ses revenus que celle à laquelle la taxe des gentilshommes sera réglée. » Quant au clergé, il ne figura pas parmi les vingt-deux classes, en raison du don gratuit qu'il vota.

Les rôles étaient dressés dans les provinces par l'intendant, à Paris par le prévôt des marchands assisté des échevins; ils connaissaient également des contestations, avec appel au Conseil.

Ce qui caractérise la capitation, c'est que le tarif en est déterminé, non par la fortune, mais par le rang, la qualité et l'état des contribuables : vice grave qui produit des inégalités choquantes, la richesse n'étant pas toujours en rapport avec la situation sociale. Mais, d'autre part, la capitation avait sur la taille l'avantage d'atteindre tous les privilégiés. C'était une taxe de *quotité :* chaque contribuable se trouvait directement imposé au taux que lui assignait le tarif; et le produit total, non fixé à l'avance, était le résultat des cotes individuelles inscrites au rôle.

Le recouvrement de la capitation fut difficile. Elle rendit, la première année, 22,700,000 livres, chiffre qui se maintint à peu près jusqu'en 1698. La paix de Ryswick y mit fin. La reprise des hostilités pour la guerre de la succession d'Espagne força à la rétablir en 1701. La noblesse fut taxée comme en 1695; le clergé paya 1,500,000 livres et s'engagea à fournir 4 millions pendant chacune des quatre années suivantes. En 1710, il se racheta par un nouveau don de 24 millions.

La capitation de 1701 se distingua de la précédente en ce qu'elle fut non plus un impôt de *quotité*, mais un impôt de *répartition*. La somme à percevoir dans chaque généralité fut arrêtée en Conseil et répartie ensuite entre les contribuables par des officiers déterminés sous l'autorité des intendants. La seconde capitation produisit annuellement de 28 à 30 millions et s'éleva à 34 millions en 1711, mais elle redescendit ensuite à 22 ou 23 millions.

Cet impôt, joint à tous les autres, aux affaires extraordinaires, aux emprunts, ne suffit pas encore. Les conférences de Gertruydemberg (1710) venaient d'échouer, il fallut soutenir à tout prix une lutte

presque sans espoir contre l'Europe victorieuse. A bout de ressources, le contrôleur général Desmarets proposa à Louis XIV de lever une taxe d'un dixième sur tous les revenus. « Le roi, dit Saint-Simon, quelque accoutumé qu'il fût aux impôts les plus énormes, ne laissa pas de s'épouvanter de celui-ci. Depuis longtemps il n'entendait parler que des plus extrêmes misères; ce surcroît l'inquiéta jusqu'à l'attrister d'une manière si sensible que ses valets intérieurs s'en aperçurent dans les cabinets plusieurs jours de suite, et assez pour en être si en peine que Maréchal, qui m'a conté toute cette curieuse anecdote, se hasarda de lui parler de cette tristesse qu'il remarquait, et qui était telle depuis plusieurs jours qu'il craignait pour sa santé [1]. »

Le dixième survenant après tant de charges de toute sorte menaçait, en effet, d'achever la ruine de la France. De plus, il constituait une nouveauté très grave : l'égalité absolue devant l'impôt. La même pensée avait été conçue par Vauban. La taxe générale sur les revenus, qu'il proposait dans sa *Dîme royale*, n'admettait pas d'exemptions; une statistique exacte et un cadastre bien fait lui eussent servi de base; le taux en eût varié, suivant les besoins de l'État, du 13e au 20e. Vauban attendait beaucoup de cette réforme, ou plutôt de cette révolution financière. « On peut espérer, disait-il après avoir parlé des souffrances du peuple, que l'établissement de la dîme royale pourra réparer tout cela en moins de quinze années de temps et remettre le royaume dans une abondance parfaite d'hommes et de biens [2]. » Ce système était trop contraire aux traditions et aux idées pour que l'initiative d'un citoyen éclairé et courageux suffît à le faire admettre; l'auteur tomba en disgrâce et le livre fut mis au pilori (1707). C'est néanmoins ce projet que Desmarets reprenait trois ans plus tard, en le modifiant. Le Conseil des finances l'accueillit, comme le roi, avec une résignation morne. « Desmarets, écrit Saint-Simon qui peint cette scène, fit un discours pathétique sur l'opiniâtreté des ennemis et l'épuisement des finances, court et plein d'autorité. qu'il conclut par dire qu'entre laisser le royaume en proie à leurs armes ou se servir des seuls expédients qui restaient, lui n'en sachant aucuns autres, il croyait encore moins dur de les mettre en usage que de souffrir l'entrée des ennemis dans toutes les provinces de France [3]. » Tous se turent, excepté le duc de Beauvilliers, qui opina dans le même sens. « Ainsi, conclut Saint-Simon, fut bâclée cette sanglante affaire, et immédiatement après signée, scellée, enregistrée parmi les sanglots suffoquants, et publiée parmi les plus douces, mais les plus pitoyables plaintes. »

1. *Mémoires*, t. IX, p. 8, édit. Chéruel.
2. *La dîme royale*, édit. Guillaumin, p. 46.
3. Tome IX, p. 10.

Suivant la déclaration royale du 10 octobre 1710, complétée deux mois après par de nouvelles dispositions, les revenus de toute espèce sont imposés : revenus des biens ruraux, des maisons, des charges et offices, rentes constituées sur les particuliers, sur les communautés et sur l'État, appointements et pensions, profits des commerçants et des gens d'affaires; loyers et fermages, dont le dixième, à défaut de payement par le propriétaire, doit être acquitté par les fermiers et locataires, sauf déduction du montant de leur terme. Les contribuables font connaître eux-mêmes la valeur de leurs biens et le total de leurs revenus, toute déclaration fausse entraînant une amende du quadruple, et les intendants étant juges des évaluations, sauf recours au Conseil.

L'impôt du *dixième* était proportionnel à la fortune, et non plus, comme la capitation, subordonné à la situation sociale. La noblesse se trouvait ainsi non seulement atteinte, comme elle l'avait été en 1695, mais confondue, sans distinction de classes, avec le peuple et la bourgeoisie. Peut-être faut-il voir, dans les réflexions amères de Saint-Simon, moins une critique de l'impôt en lui-même qu'une expression du dépit que cette égalité nouvelle lui cause. « Tout homme, sans aucun excepter, dit-il, se vit en proie aux exacteurs, réduit à supputer et à discuter avec eux son propre patrimoine, à recevoir leur attache et leur protection sous les peines les plus terribles, à montrer en public tous les secrets de sa famille, à produire au grand jour les turpitudes domestiques, enveloppées jusqu'alors sous les replis des précautions les plus sages et les plus multipliées. »

Il n'est pas parlé du clergé dans la déclaration. Réuni extraordinairement en juillet 1711, il vota un don gratuit de 8 millions et se racheta ainsi du dixième. Quelques corporations, quelques villes et quelques provinces se rachetèrent également; Lyon, par la somme une fois payée de 654,000 livres; l'Alsace et Strasbourg, avec 2,973,000 livres. La plupart des pays d'États s'abonnèrent, le Languedoc moyennant 500,000 livres par an, la Bourgogne pour 766,666 livres. Déduction faite des rachats et des abonnements, le dixième ne produisit pas plus de 24 millions dans les meilleures années.

Les historiens et les publicistes se sont montrés généralement sévères pour la capitation et pour le dixième, alors qu'ils exaltaient les vues ingénieuses et patriotiques de Vauban. Cependant si, indépendamment des circonstances où elles furent imposées, on envisage ces taxes en elles-mêmes, principalement le dixième, qui frappait indistinctement toutes les classes, on sera peut-être plus indulgent. Ces secrets des familles violés, cette perturbation dans les existences, en un mot ces difficultés de la perception sont précisément le vice caractéristique de l'impôt sur

le revenu; la capitation et le dixième n'y échappèrent ni plus ni moins que toute contribution de ce genre. Il est vrai que, s'ajoutant à beaucoup d'autres charges dans un moment de misère générale, ils pesèrent plus durement sur le pays. M. Vuitry, s'appuyant sur l'opinion du duc de Noailles et sur celle de Forbonnais, reproche surtout à Desmarets de les avoir établis tardivement. Il estime que, levés au commencement de la guerre, avant que la richesse publique fût profondément atteinte, ils auraient produit 50 millions par an, ce qui, en vingt-six ans, eût fait 1,300 millions [1].

Quoi qu'il en soit, l'impôt du dixième permit d'attendre que Villars sauvât le royaume, et, en montrant que ses forces n'étaient pas anéanties, rendit les ennemis plus traitables. « Nos ennemis, dit Mallet, crurent l'établissement du dixième impossible, mais, ayant vu qu'il se faisait sans aucune résistance et que tous les sujets se prêtaient aux besoins de l'État, ils regardèrent cette levée comme une ressource inépuisable pendant la guerre; c'est un des principaux motifs qui les ont déterminés à faire la paix, et la manière dont ils s'en sont expliqués par la suite n'a laissé aucun lieu d'en douter [2]. » Le dixième, qui devait cesser trois mois après la paix, fut maintenu jusqu'en 1717.

A la mort de Louis XIV (1715) le revenu brut montait à 165,827,000 livres, dont 45,631,000 livres pour les tailles, et le revenu net à 69,730,000 livres. Mais ce dernier était consommé presque entièrement d'avance. La dépense était de 146,824,000 livres; le déficit d'environ 78,000,000 de livres sur le revenu net, et de 142,000,000 de livres sur le revenu libre. Quant à la dette, si l'on y comprend les anticipations, rentes, gages, etc., elle atteignait 2,936 millions. Depuis Colbert, les revenus de l'État avaient diminué de 37 p. 0/0, les dépenses augmenté de près de 18 p. 0/0 et les dettes de 415 p. 0/0 [3].

Telle est l'effroyable situation économique et financière où Louis XIV laissait la France : conséquence fatale de bien des fautes, mais surtout de ces guerres qu'il se reprochait avec raison, à son lit de mort, d'avoir trop aimées.

Louis XV. Les vingtièmes. — Aucune réforme considérable, en matière d'impôts, ne signala le nouveau règne; ni le Régent ni Louis XV n'étaient capables d'en accomplir ou d'en inspirer. Le premier préféra courir l'aventure de Law, qui correspondait à ses goûts hasar-

1. Vuitry, *Revue des Deux-Mondes* du 15 janvier 1884.
2. Mallet, *Comptes rendus.*
3. Clamageran, *Histoire de l'impôt,* t. III, p. 120.

deux; le second était trop mou et trop peu préoccupé du bien public pour que le soin d'un travail sérieux pût l'arracher à lui-même ou à ses maîtresses. Quant aux secrétaires d'État, obligés, pour se maintenir en place, de lutter contre de basses intrigues, plusieurs se montrèrent des administrateurs habiles; quelques-uns réalisèrent des améliorations de détail; nul n'osa ou ne sut être un ministre réformateur.

A peine Louis XIV eut-il expiré que de nombreux mémoires furent remis au Conseil des finances, dont le duc de Noailles était président. On décida que l'impôt, qui, depuis Louvois, se levait en vertu de simples lettres ministérielles, ne serait plus établi sans un arrêt du Conseil. Quant à la taille, une circulaire du Régent, en date du 4 octobre 1715, rappela aux intendants qu'ils devaient s'informer eux-mêmes avec soin des ressources des contribuables, constater le produit des terres, l'état du commerce et de l'industrie, empêcher les frais de poursuite inutiles, veiller à l'exacte confection des rôles et à l'équitable répartition des taxes que troublait toujours, aux dépens des plus imposés, l'action des influences locales. Des commissaires furent envoyés dans quelques provinces pour tenir la main à l'application de ces règles; leur enquête, qui cessa du reste au départ de Noailles, c'est-à-dire en 1718, fit voir que le taux de la taille variait alors entre le dixième et le sixième du revenu effectif et que les souffrances des contribuables provenaient bien plus de l'inégalité que du montant de l'impôt.

Le chiffre de la taille ne s'éleva pas sensiblement sous Louis XV. Il est, en 1716 et 1717, de 41,287,000 livres pour les pays d'Élections et de 4,344,000 livres pour les pays d'États, ou de 45 millions et demi. Depuis cette époque jusqu'en 1768, il ne dépassa pas 46 millions et tomba souvent au-dessous. Il faut, à la vérité, ajouter à cette somme le produit d'une crue nouvelle, la *taille militaire*, qui était, en 1767, de 11,800,000 livres. A partir de 1768, la taille ordinaire fut arrêtée au chiffre, désormais invariable, de 40,107,240 livres, mais la taille militaire et plusieurs autres crues, ajoutées par un second brevet, l'augmentèrent d'environ 15 millions. Il y eut ainsi désormais dans la taille deux parties : l'une qui était fixe et servait de matrice pour l'autre, qui restait mobile. En 1773, le second brevet, ou brevet militaire, fut porté à 21,414,000 livres.

La capitation donna, en 1725, 28 millions. On manque, d'ailleurs, de renseignements précis sur les augmentations et diminutions qu'elle subit pendant une partie du règne de Louis XV; elle était, en 1768, d'environ 42 millions.

Le dixième avait été aboli au mois d'août 1717; on n'en avait gardé que le dixième de retenue, déduit des appointements, pensions, etc.

Mais en 1725, les revenus ordinaires ne suffisant pas à couvrir les dépenses, Pâris-Duverney imagina d'imposer un *cinquantième*, qui serait perçu en nature sur le produit brut des terres, des maisons et des capitaux. L'idée de la perception en nature, puisée peut-être dans l'ouvrage de Vauban, était très difficilement applicable; ce système des peuples primitifs convenait peu à la France du XVIIIe siècle. Combattu au Conseil des finances par le duc de Noailles, appuyé par Fleury et par la majorité, le cinquantième fut établi par un édit du 5 juin 1725. Mais le roi dut tenir un lit de justice pour contraindre le Parlement à l'enregistrer; l'assemblée du clergé protesta contre cet impôt; il y eut quelques soulèvements dans les campagnes et, au lieu de rapporter au Trésor 25 millions de livres, comme l'espérait Pâris-Duverney, il n'en donna qu'une dizaine. On eut beau, l'année suivante, décider qu'il serait perçu en argent et non plus en nature, il était si impopulaire et si peu productif qu'on finit par le supprimer, le 7 juillet 1727.

Six ans plus tard, la guerre de la succession de Pologne obligea à chercher de nouvelles ressources. « Depuis l'établissement du dixième sous Louis XIV, dit un auteur financier anglais, c'était un principe reconnu que la taxation directe étendue à toutes les classes était le seul moyen convenable de couvrir les dépenses résultant d'une guerre ou de tout autre accident imprévu [1]. » On rétablit, en effet, le dixième. Comme en 1710, plusieurs provinces et bon nombre de villes s'abonnèrent, c'est-à-dire payèrent une somme fixe annuelle pour s'exempter de l'imposition. Le clergé offrit un don gratuit extraordinaire de 12 millions et obtint en échange l'immunité. Le produit net du dixième fut d'environ 30 millions par an. Il devait être supprimé à la paix et le fut même le 31 décembre 1736, bien qu'elle ne fût pas encore signée.

Des raisons semblables le firent reprendre en 1741. La guerre de la succession d'Autriche avait éclaté, Frédéric II avait envahi la Silésie, et le cardinal Fleury se laissait entraîner à le suivre. C'est encore au dixième qu'on eut recours pour soutenir la lutte. Il produisit annuellement de 37 à 38 millions; les provinces et les villes renouvelèrent leurs abonnements, et le clergé se libéra par une somme de 12 millions en 1742, de 15 millions en 1745 et de 16 millions en 1748. Le recouvrement se fit sans difficulté. « Le cinquantième avait été repoussé avec horreur, remarque judicieusement M. Clamageran. Le dixième, dont le taux était cinq fois plus élevé, mais qui ne portait pas sur le produit brut et qui était perçu en argent, fut accepté au

1. *French finances under Louis XV*, by James Murray. Clamageran, III, 264.

contraire avec une résignation parfaite. Il n'y a pas d'exemple qui fasse mieux ressortir l'importance suprême du mode de perception dans les affaires fiscales. La même taxe, selon le procédé employé pour l'asseoir et la recouvrer, devint, dans un laps de temps très court, supportable, d'odieuse qu'elle était [1]. »

Le dixième cessa à la paix. Mais le contrôleur général Machault essaya de le conserver et d'en faire une ressource permanente sous un autre nom, celui de *vingtième*. Bien que le taux de la taxe fût effectivement réduit de moitié, on pouvait espérer, en supprimant les abonnements des villes, des provinces et du clergé, obtenir un produit presque égal à celui du dixième. Un édit de mai 1749 abolit donc ce dernier impôt, en conservant le dixième de retenue sur les pensions et appointements, et ordonna la levée, à partir du 1er janvier suivant, d'un vingtième sur tous les revenus. Le produit du vingtième et du dixième de retenue était affecté à une caisse d'amortissement en vue d'éteindre peu à peu la dette publique. Aucun abonnement n'était autorisé. L'édit provoqua les remontrances du Parlement et souleva une opposition violente de la part des États provinciaux. Ceux de Languedoc et de Bretagne refusèrent de l'appliquer; il fallut dissoudre les premiers; en Bretagne, plusieurs membres de l'assemblée furent emprisonnés ou exilés. On fut obligé de revenir au système de l'abonnement pour les pays d'États, et on autorisa le clergé, qui d'abord devait acquitter la taxe dans la même forme que les autres contribuables, à se racheter par un don gratuit. L'institution d'une caisse pour l'amortissement de la dette, sans être abrogée formellement, ne survécut guère à la chute de Machault, et, après quelques remboursements partiels, le produit du vingtième, détourné de sa destination primitive, ne servit plus qu'au paiement des dépenses courantes.

Un *second vingtième* fut imposé par la déclaration royale du 7 juillet 1756, à l'occasion de la guerre contre Frédéric II. Le Parlement et la Cour des aides firent en vain des remontrances que les besoins du Trésor ne permettaient pas d'écouter.

Enfin la lutte se prolongeant et les défaites se succédant, il fallut établir, en 1759, un *troisième vingtième*, dont on exempta les revenus industriels et commerciaux. Le contrôleur général, dans son rapport à l'appui du projet, expose que la guerre coûte de 200 à 220 millions par an. « On ne se dissimule pas, dit-il, l'étendue des charges nouvelles, ni l'état languissant des provinces, ni la détresse des campagnes. » Mais une nécessité impérieuse exigeait toujours plus de sacrifices; le Par-

1. Clamageran, III, 268.

lement et la Cour des aides adressèrent de nouvelles remontrances; le roi tint un nouveau lit de justice et l'édit fut enregistré.

Aux premières observations de la Cour des aides, en 1756, le roi avait répondu : « Mon affection pour mes peuples me portera toujours à leur procurer les soulagements que les circonstances pourront permettre. La cessation, par la conclusion de la paix, des dépenses qu'occasionne la guerre est le terme que j'entends donner au second vingtième et l'époque à laquelle commenceront les dix années que j'ai déterminées pour la durée du premier. » Cependant les deux premiers vingtièmes subsistèrent à la paix; on ne supprima que le troisième; le second fut maintenu et prorogé par un édit de 1772 jusqu'au mois de février 1781.

Le budget de 1773, année qui précéda la mort de Louis XV, s'établissait de la manière suivante. La recette brute était de 374,958,000 livres; la recette nette, de 214,958,000 livres. La dépense totale atteignait 236,451,000 livres; d'où résultait un déficit de 21,493,000 livres.

Si l'on veut rapprocher cette situation de celle où Louis XIV laissa le Trésor en 1715, on trouvera dans le tableau ci-dessous les éléments d'une comparaison qui peut être instructive [1].

	1715	1773	1715	1773
	Millions de livres.		Millions de francs.	
Revenu brut	165,827	375,000	273,614	382,500
Charges déduites des recettes.	96,097	160,000	158,560	163,200
Revenu net	69,730	215,000	115,054	219,300
Charges inscrites aux dépenses.	29,000	44,700	47,850	45,594
Excédant du revenu net	40,730	170,300	67,204	173,706
Dépenses proprement dites sans les remboursements	103,824	189,300	171,309	193,086
Déficit	63,094	19,000	104,105	19,380
Dette exigible arriérée	888,000	235,000	1,465,200	239,700

Ainsi qu'on le voit, l'accroissement des revenus est considérable. Il est dû exclusivement aux impôts indirects. Les tailles des pays d'Élections et des pays conquis, qui étaient en 1715 de 68,121,000 livres, sont, en 1773, de 67,493,000 livres. La capitation et le dixième donnaient, à la première époque, 82 millions et demi; à la seconde, la capitation et les deux vingtièmes qui ont pris la place du dixième rapportent 83 millions.

1. Clamageran, III, p. 464. On a tenu compte des variations de la monnaie. La valeur de la livre oscilla en 1715 de 1 fr. 25 cent. à 1 fr. 78 cent.; la valeur moyenne fut de 1 fr. 65 cent. La valeur de 1773 fut de 1 fr. 02 cent.

Au contraire, le produit des fermes a monté de 97 millions à 192 millions, et la proportion de l'impôt indirect à l'impôt direct, qui était en 1715 de 80 à 100, est de 124 à 100 en 1773.

Cette augmentation du rendement de l'impôt indirect ne tient pas seulement à la création de nouvelles taxes ou à l'élévation des taxes anciennes; elle révèle un développement notable de l'aisance, qu'avait favorisée la construction de routes nombreuses ouvrant des débouchés à l'agriculture et au commerce, de longues périodes de paix et l'activité naturelle d'une population intelligente. Des abus singuliers n'en subsistaient pas moins, éveillant chaque jour davantage l'attention publique, excitant de plus en plus, par l'intérêt qui s'attachait à ces matières, l'ardeur réformatrice des économistes et des hommes d'État.

IV

Louis XVI et les réformes financières.

La situation du contribuable au XVIIIe siècle. — Pour se faire une idée juste de la charge que les impôts directs imposaient au contribuable vers la fin du xviiie siècle, on doit considérer qu'il supportait le poids d'un triple budget : celui du roi, celui de la noblesse et celui du clergé.

Au roi le paysan paye la taille, le plus ancien des impôts directs, l'impôt roturier par excellence. Mais il a démesurément grandi depuis Charles VII, non seulement par l'élévation du chiffre que fixe chaque année le brevet royal, mais par l'adjonction de taxes supplémentaires : grande crue, taillon, taille militaire, taxe des corvées, accessoires de toute sorte. De même, la capitation s'est singulièrement aggravée aux dépens des contribuables pauvres. Elle est devenue comme une seconde taille, et elle est calculée au marc la livre de cette imposition. Les cotes de 2, 3, 10, 30 et 40 livres ont passé respectivement à 24, 60, 180, 300 et 600 livres. A la taille et à la capitation, il faut ajouter les vingtièmes, impôt mieux conçu et plus équitable, puisqu'il était proportionnel à la fortune; mais les faveurs et les exemptions l'ont altéré comme les autres. Enfin la taxe en remplacement des corvées, qui était d'abord attachée aux vingtièmes et, par conséquent, répartie sur tous les propriétaires, fut plus tard jointe au principal de la taille, qu'elle surchargea d'un quart, toujours au préjudice des classes les moins aisées.

En somme, d'après M. Taine, « si l'on met ensemble la Normandie, l'Orléanais, le Soissonnais, la Champagne, l'Ile-de-France, le Berry, le Poitou, l'Auvergne, le Lyonnais, la Gascogne et la Haute-Guyenne,

bref les principaux pays d'Élections, on trouvera que, sur *cent francs de revenu net*, l'impôt direct prenait aux taillables *cinquante-trois francs*, plus de la moitié; c'est à peu près cinq fois autant qu'aujourd'hui [1]. »

A côté de l'impôt que prélève le roi, il faut placer ceux que perçoivent le clergé par la dîme et la noblesse par les droits féodaux. M. Taine évalue chacune de ces charges au septième du revenu net; mais cette proportion peut être contestée. Si on la réduit, d'après les calculs de Vauban, au maximum d'un dixième, on trouve que le revenu net du paysan est encore diminué, de ce chef, de 20 p. 0/0.

Sur 100 livres, il lui en reste à peu près 25 pour vivre avec sa famille et pour subvenir encore aux exigences et aux vexations de nombreuses taxes indirectes.

Il faut bien, en effet, que le taillable paye plus que sa part pour le privilégié qui ne paye pas la sienne. La taille n'atteint ni le clergé, ni la noblesse; non seulement la taille personnelle, mais la taille d'exploitation pour les domaines qu'ils cultivent eux-mêmes ou par leurs régisseurs. Quant aux terres qu'ils louent, ils peuvent souvent, grâce à la connivence de l'élu, faire passer le fermier pour un régisseur, et, dans ce cas, toutes leurs propriétés demeurent affranchies de la taille.

La capitation, il est vrai, devait, d'après le tarif de 1695, être acquittée suivant le rang du contribuable; mais, sans parler du rachat du clergé et des abonnements des provinces et des villes, qui en diminuaient déjà le rendement, les nobles avaient obtenu que leur contingent individuel fût arrêté *d'office* par l'intendant en personne; grâce à ce traitement de faveur et aux complaisances administratives dont il était la source, ils bénéficiaient de réductions dont le montant retombait sur le tiers. Tel comte ou intendant qui, selon le tarif de 1695, eût payé de 1,700 à 2,500 livres, n'en paye que 400, et tel bourgeois qui eût payé 70 livres en paye 720. M. Taine estime que les privilégiés donnent ainsi à l'État, pour la capitation, huit fois moins qu'ils ne doivent, et pour les vingtièmes, la moitié de ce qu'ils doivent.

Tel est le vice de l'assiette des impôts directs. Celui de la perception n'est pas moindre. M. de Tocqueville a décrit éloquemment la déplorable condition des collecteurs qui en étaient chargés, « pour montrer, dit-il, quelles lois barbares peuvent se fonder ou se maintenir dans les siècles civilisés, quand les hommes les plus éclairés de la nation n'ont point d'intérêt personnel à les changer [2] .» Les collecteurs

1. Taine, *l'Ancien Régime*, p. 461.
2. *L'Ancien Régime et la Révolution*, liv. II, ch. XII.

étaient pris parmi les petits propriétaires ou les artisans de chaque paroisse; ils avaient pour mission de répartir et de percevoir la taille sous la direction de l'élu. Vainement essayaient-ils de se soustraire à cette obligation; les communautés plaidaient contre eux pour les y soumettre. Tout d'abord, en effet, ouvriers ou paysans, ils voyaient le meilleur de leur temps absorbé par le soin de veiller au recouvrement de l'impôt. Mais de plus, ils étaient solidairement responsables, sur leurs biens et sur leurs personnes, de la rentrée des tailles, et si le contribuable ne payait pas, ils payaient à sa place. De là, pour les collecteurs, la nécessité d'être des tyrans pour n'être pas des victimes. « Cet emploi, écrivait Turgot, cause le désespoir et presque toujours la ruine de ceux qu'on en charge; on réduit ainsi successivement à la misère toutes les familles aisées d'un village. »

A la vérité, les choses se passaient autrement dans les pays d'États, mais vers la fin du XVIIIe siècle, deux de ces provinces seulement, la Bretagne et le Languedoc, conservaient une réelle autonomie administrative. Le Languedoc avait toujours été considéré, principalement pour l'assiette de l'impôt foncier, comme le modèle des pays d'États; la taille y avait pour base un cadastre, renouvelé tous les trente ans, d'après lequel le sol était divisé en plusieurs classes suivant sa fertilité. Elle était réelle et non personnelle, c'est-à-dire qu'elle se réglait sur la valeur de la propriété et non sur la condition du propriétaire. Certaines terres, il est vrai, en étaient encore exemptes, c'étaient les anciennes terres de la noblesse, que le temps et les progrès de l'industrie avaient fait tomber dans les mains des roturiers; en sens inverse, beaucoup de biens sujets à la taille étaient passés entre celles des nobles. Le privilège, transporté ainsi des personnes aux choses, était, comme le remarque Tocqueville, plus absurde, mais moins senti, parce que, gênant encore, il n'humiliait plus.

Dans une lettre écrite à un intendant en 1772, le directeur des impositions caractérise fort bien la supériorité de ce système sur celui des pays d'Élections : « Dans les pays d'États, dit-il, l'imposition étant d'un tantième fixe, chaque contribuable y est assujetti et la paye réellement..., au lieu que, dans la généralité, la répartition est personnelle et, pour ainsi dire, arbitraire; les uns payent ce qu'ils doivent, les autres ne payent que la moitié; d'autres, le tiers, le quart, ou rien du tout [1]. »

Les réformes. — Il n'était pas possible que, même sous la monarchie absolue, des abus si choquants ne fissent naître des idées de réforme. Dès la fin du règne de Louis XIV, après Vauban, qui avait

1. Cité par Tocqueville, *l'Ancien Régime et la Révolution*, notes.

proposé de remplacer la plupart des impôts par une taxe générale sur les revenus, Boisguillebert avait signalé dans le *Détail de la France* les vices de la taille et demandé qu'elle fût répartie désormais avec justice, « c'est-à-dire que les riches payassent comme riches et les pauvres comme pauvres [1] ».

Vauban et Boisguillebert furent disgraciés, mais peu à peu le goût des questions qu'ils avaient soulevées, et que l'intérêt public commandait impérieusement de résoudre, se répandit dans les académies, dans les salons et jusqu'à la cour. « Vers l'an 1750, dit Voltaire, la nation, rassasiée de vers, de tragédies, de comédies, d'opéras, de romans.... se mit enfin à raisonner sur les blés [2]. » Elle raisonna aussi sur les finances. Elle y était conviée par les économistes. Quesnay, médecin de Madame de Pompadour, mit en honneur les matières d'agriculture et d'impôt, et, malgré l'aridité d'une partie de ses écrits, excita l'admiration de ce siècle épris de beau langage. Il est l'auteur d'une théorie célèbre, d'après laquelle l'agriculture doit être considérée comme la source unique de toutes les richesses. Seule, suivant lui, l'agriculture donne un produit *net*, en sus des frais de production, « ce qui est vrai dans le sens étroit qu'il donne au mot produit, mais ce qui est faux quand on lui donne un sens plus général et plus vrai [3]. »

De cette théorie de l'agriculture dérive la théorie de l'impôt unique. L'impôt ne devant frapper que les revenus, et la terre seule en procurant, tout le fardeau des charges publiques retombe sur les propriétaires fonciers. Il résuma sa doctrine en maximes. L'une d'elles porte : « Que l'impôt ne soit pas destructif ou disproportionné à la masse du revenu de la nation; que son augmentation suive l'augmentation des revenus; *qu'il soit établi immédiatement sur le produit net des biens-fonds* et non sur le salaire des hommes ni sur les denrées, où il multiplierait les frais de perception, préjudicierait au commerce et détruirait annuellement une partie des richesses de la nation. »

Quesnay et ses disciples exercèrent une influence considérable, non seulement sur l'opinion publique, mais sur le gouvernement. L'esprit de leur doctrine, le goût des réformes administratives et financières pénétrèrent parmi les intendants, les conseillers d'État, les ministres et les cours souveraines. Ce mouvement, qui devait devenir irrésistible, commença sous Louis XV par des remontrances où perce un ton plus libre qu'auparavant. En 1756, à l'occasion de l'établisse-

1. *Le Détail de la France*, IIIe partie, ch. III.
2. Article Blé dans le *Dictionnaire philosophique*.
3. Lavergne, *Les Économistes français*, p. 77.

ment du second vingtième, la Cour des aides, présidée par Malesherbes, fit remarquer que le *vingtième d'industrie*, qui frappait les commerçants et les artisans, « citoyens précieux à l'État, qui rendent par leur travail le royaume de plus en plus florissant », épargnait « les oisifs qui vivent du patrimoine de leurs pères, dont ils consomment annuellement le produit, sans augmenter ni diminuer la richesse nationale. » La Cour insistait pour que ces derniers fussent taxés.

En 1759, quand le contrôleur général Silhouhette eût créé plusieurs impôts nouveaux et notamment le troisième vingtième, la Cour demanda que celui-ci, en ce qui touche les biens fonciers, eût pour base un cadastre; elle protesta contre l'arbitraire administratif dans le contentieux des impôts, contre la multiplication des agents du fisc et les frais de perception. En 1761, en 1763, au sujet des réformes et de la confection du cadastre proposées par le contrôleur général Bertin, elle adressa au roi de nouvelles remontrances pour obtenir la publicité des rôles de la capitation et des vingtièmes et le dépôt de ces rôles aux greffes des Élections. « Quelle que soit la forme d'un gouvernement, disait-elle, chaque citoyen doit avoir un recours contre l'injustice, et ce recours devient inutile si l'auteur de l'injustice est seul dépositaire de la pièce qui la peut prouver. » La Cour supplie le roi, s'il n'est pas convaincu, « de vouloir bien écouter ses peuples eux-mêmes par la voix de leurs députés, dans une convocation des États généraux. »

Le même esprit anima divers ministres ou intendants, et le pays leur dut des améliorations sérieuses; mais, pour entreprendre de grandes réformes, l'appui du roi était nécessaire, et il ne fallait pas compter sur celui de Louis XV. Les contrôleurs généraux s'efforcèrent surtout de réduire les exemptions et l'arbitraire dans la répartition, vices principaux de la taille. Silhouhette suspendit, pendant la guerre de Sept ans, de nombreux privilèges. Bertin, son successeur, reprit le projet, tant de fois conçu, de la confection d'un cadastre général. Il se proposait de vastes réformes. L'article 1er de la déclaration du 21 novembre 1763 invitait « les Parlements, Chambres des comptes et Cours des aides à présenter des mémoires sur les moyens de perfectionner et simplifier l'établissement, la répartition, le recouvrement, l'emploi et la comptabilité de tout ce qui regarde les finances. »

Malheureusement, ces projets n'eurent pas de suite. Les privilèges suspendus durent être rétablis; on tenta du moins de les limiter. Un édit de juillet 1766 déclara que le clergé, la noblesse, les officiers des cours supérieures et des bureaux des finances, ceux des grandes et petites chancelleries, pourvus de charges conférant la noblesse, seraient seuls, à l'avenir, exemptés de la taille d'exploitation. On sait, en effet, que la taille personnelle se divisait en taille d'*occupation* et

taille d'*exploitation*, les privilégiés ne payant pas l'impôt pour les terres qu'ils occupaient, mais le payant quelquefois pour celles qu'ils exploitaient. D'après l'édit, tous ceux qui n'étaient pas compris dans l'énumération précédente ne devaient plus être affranchis que de la taille d'occupation. Cette restriction avait une grande portée pratique, si l'on réfléchit que, sans parler des deux premiers ordres, quatre mille charges conféraient la noblesse et quarante mille autres donnaient le titre de fonctionnaires, avec l'exemption totale ou partielle des tailles. Moreau de Beaumont estime, dans ses mémoires sur les impositions, que le nombre des acquéreurs d'offices se doublait en vingt ans [1]. Comme les ministres, quelques intendants réalisèrent, dans la sphère plus étroite de leur province, d'heureux perfectionnements. En 1738, M. de Tourny introduisit la *taille tarifée* dans la généralité de Limoges, afin de remplacer les évaluations annuelles et arbitraires des collecteurs par une évaluation fixe. On la détermina d'abord suivant la déclaration des parties, qui indiquaient l'étendue du terrain, l'espèce et la qualité de la culture; un commissaire estimait ensuite le revenu de chaque parcelle. Mais M. de Tourny reconnut bientôt l'insuffisance de ce mode d'évaluation, et il y substitua l'arpentement effectif avec estimation par experts. Ce système reçut le nom *d'abonnement*. Toutefois il ne prévalut pas entièrement, et la généralité de Limoges se divisait, au départ de M. de Tourny, en pays tarifés et pays abonnés. La réforme était excellente en elle-même, mais l'exécution avait laissé beaucoup à désirer, et quand Turgot reçut la charge de M. de Tourny, il se trouva aux prises avec certaines difficultés qui occupèrent son attention et l'empêchèrent d'exécuter tous les projets qu'il avait conçus. Un de ceux qu'il accomplit mérite cependant qu'on s'y arrête. Aux collecteurs, si malheureux et si détestés, il substitua des commissaires payés, tenus de fournir un cautionnement. Il expliqua, dans une circulaire, comment ils devaient opérer. « On a pris un parti qui semble très avantageux, dit-il, c'est de nommer d'office des préposés perpétuels; on leur donne un arrondissement composé de plusieurs paroisses, assez borné pour qu'un homme seul puisse veiller au recouvrement, assez étendu pour que les sommes à recouvrer puissent, à raison de quatre deniers par livre, présenter un profit capable d'engager des particuliers intelligents et solvables à se charger de cet emploi de leur plein gré. »

Diverses améliorations, plus ou moins importantes, furent également introduites en Champagne par l'intendant Rouillé, dans l'Ile-de-France par Berthier, dans la Haute-Guyenne, en Auvergne. Il ne man-

1. Stourm, *Les Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution*, I, p. 53.

quait à l'État qu'un roi moins indolent, plus jeune, plus soucieux des intérêts de son peuple, pour donner à ces mesures un caractère général, les coordonner et en étendre le bienfait à la France entière.

L'avènement de Louis XVI marque l'ère des grandes réformes. Souverain et ministres étaient épris de la même passion du bien public; jamais l'accord si rare du gouvernement et de l'opinion n'avait promis un perfectionnement plus facile et plus complet de toutes les branches de l'administration. Ce règne, qui devait si tragiquement finir, s'annonçait comme l'âge du bonheur et de la raison.

L'homme que le roi mit à la tête des finances n'inspirait, en effet, que la confiance et la sympathie; c'était Turgot. Il avait fait, dans son intendance de Limoges, l'apprentissage de ses fonctions nouvelles. Mais son passage au ministère fut court. Il ne put, en matière de taille, qu'abolir les contraintes solidaires qui pesaient sur les principaux habitants des paroisses pour le payement des impôts. « Sire, disait-il au roi dans le préambule de l'édit du 3 janvier 1775, je crois devoir proposer à Votre Majesté d'abroger une loi qui m'a toujours paru cruelle..., je parle de la loi qui autorise les receveurs des tailles à choisir plusieurs habitants parmi les plus haut taxés d'une communauté, pour les contraindre à payer par voie d'emprisonnement ce que la paroisse doit sur ses impositions. Tous les ans il y a un certain nombre de cultivateurs, les plus capables, qui, sans qu'il y ait aucunement de leur faute et uniquement à cause de la faute d'autrui, sont ruinés. »

Cette réforme était le prélude de beaucoup d'autres. « Nous espérons, portaient les lettres patentes de janvier 1775, pouvoir bientôt nous expliquer plus particulièrement sur la répartition des impôts, qui intéresse essentiellement le bonheur du peuple. » Mais Turgot, entré au ministère en 1774, le quitta en 1776 et dut laisser à Necker l'honneur de continuer l'œuvre qu'il avait commencée.

Necker fit supprimer, dans les bourgs et villages, le vingtième d'industrie qui frappait les revenus mobiliers, peu considérables à la campagne, et qui ne pouvait se percevoir qu'à la suite d'une intolérable inquisition. Il fit décider à la même époque (novembre 1777) que les vérifications générales qui devaient, d'après un édit de 1749, être effectuées successivement dans tout le royaume et servir de cadastre pour la confection des rôles des vingtièmes, ne seraient renouvelées que tous les vingt ans. Il se proposait d'éviter par là l'instabilité résultant d'une revision perpétuelle des biens-fonds. Comme le remarque M. Stourm [1],

1. *Les Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution*, t. I, p. 64. Nous avons fait, pour cette partie de notre travail, de nombreux emprunts à cet excellent ouvrage.

le principe de cette mesure a trouvé place dans la loi du 2 messidor an VII, qui garantit la fixité de l'imposition individuelle pendant vingt ans, et dans la loi du 7 août 1850, qui a porté cette durée à trente ans. Aucune revision individuelle (et c'est encore la règle aujourd'hui) ne pouvait avoir lieu en dehors des vérifications générales de la paroisse. Necker prit, en outre, une série de mesures pour faciliter les recours du contribuable; exemption de timbre, dispense d'avocat, gratuité ou modération des frais de procédure, délai de trois mois à partir de la publication des rôles : dispositions qui subsistent encore sans changement ou avec de légères modifications.

Il supprima un singulier abus. On avait été amené, en vue de se procurer des ressources, à multiplier les charges de receveurs dans les provinces et de receveurs généraux à Paris. Il y avait, pour chaque place, deux ou même trois titulaires, qui l'occupaient successivement une année. On expliquait cette bizarre organisation par la nécessité d'obtenir une comptabilité régulière; à chaque période annuelle correspondait un titulaire différent. « La spécialité des exercices dérivait alors des changements de personnes; aujourd'hui l'on se contente de remettre dans la même main des registres spéciaux [1]. » Turgot avait, en 1775, aboli les offices alternatifs des receveurs; Necker réduisit de quarante-huit à douze le nombre des receveurs généraux (édit d'avril 1780) : double réforme qui fut mise à néant par son successeur.

Enfin Necker voulut que la fixation du chiffre de la taille échappât définitivement à l'arbitraire. On se rappelle qu'il avait été déterminé à un taux invariable en 1768; mais les accessoires de cet impôt continuant d'être mobiles et susceptibles d'augmentation, la garantie des contribuables était illusoire. Or la taille, seule entre toutes les contributions, pouvait être établie sans que le Parlement eût à l'enregistrer. Le taillable restait donc à la merci d'une simple délibération du Conseil. Necker voulut ôter au gouvernement la faculté d'abuser de son pouvoir et fit décider (13 février 1780) que la taille avec tous ses accessoires serait arrêtée à un chiffre fixe, et soumise désormais, comme les autres impôts, à la sanction des Cours et Parlements.

Mais, quelle que fût l'importance de ces réformes, Necker prit une détermination bien plus grave et bien plus féconde, lorsqu'il institua ou plutôt lorsqu'il généralisa le système des assemblées provinciales. On sait que les pays d'États en étaient dotés et qu'ils avaient toujours excité par là l'envie des autres provinces. Turgot conçut la pensée d'en établir partout et présenta au roi un mémoire dans ce sens. Son plan embrassait une vaste organisation représentative, qui avait pour

1. Stourm, I, 68.

base des administrations municipales et s'élevait, par l'intermédiaire d'administrations d'arrondissement et d'administrations provinciales, jusqu'à une cour suprême, la Cour des députés. Ce projet parut chimérique au roi. En 1778, Necker en proposa un plus modeste, mais d'une application progressive et plus facile. Il s'agissait, non plus d'un système général, mais d'un simple essai, qui serait tenté à dessein dans une province pauvre afin que les résultats en fussent plus concluants.

Le 12 juillet 1778, un arrêt du Conseil créa une administration provinciale dans le Berry. Ses attributions étaient avant tout financières, comme l'indique le préambule de l'arrêt. « Le roi, y était-il dit, en instituant cette assemblée provinciale, désire préparer dès à présent les moyens d'adoucir le fardeau des impositions, soit par les modifications raisonnables dont elles sont susceptibles, soit plus particulièrement encore par la sagesse et l'égalité des répartitions. » L'assemblée était composée de quarante-huit membres, dont douze pour le clergé, douze pour la noblesse et vingt-quatre pour le tiers; la représentation du tiers, comme on le voit, était double, mais, de plus, les délibérations avaient lieu en commun et le vote se faisait par tête. Ainsi se trouvait résolue sans difficulté, pour les assemblées provinciales, cette grosse question qui devait soulever un si violent orage, onze ans plus tard, au sein des États généraux.

Le 11 juillet 1779, une seconde assemblée était fondée à Montauban; un édit du 19 mars 1780 en établit une troisième à Moulins; puis, après le départ de Necker, cette institution, jugée excellente par ses fruits, put être généralisée et s'étendit à toute la France.

M. de Lavergne, et après lui M. Stourm, ont étudié et mis en lumière les travaux des assemblées provinciales. M. Stourm a analysé particulièrement ce qu'elles ont fait en matière d'impôts et ce qu'elles promettaient d'accomplir encore si la Révolution ne les eût emportées avec tout le reste. Les extraits de discours et de délibérations qu'il cite sont si frappants, que nous lui en emprunterons quelques-uns. Il y règne entre les trois ordres une admirable et commune entente des grands intérêts de la nation; l'unanimité est complète. Dans l'Orléanais, la commission de l'imposition, où siègent les représentants de la noblesse et du clergé, s'exprime ainsi : « Rien n'est plus propre à éteindre dans tous les cœurs le feu de l'amour patriotique que de voir ceux qui, comblés de richesses et d'honneurs, jouissent de tous les avantages de la société, parvenir à s'exempter des charges publiques, tandis que l'homme qui lutte sans cesse contre l'infortune et le besoin est obligé de donner à l'impôt la plus grande partie de son nécessaire. » L'archevêque-duc de Reims ouvre les séances de l'assemblée de Champagne en disant : « On ne peut vivre tranquille et sans honte lorsqu'on se

fait assurer par la protection publique la jouissance paisible de sa fortune, en s'affranchissant des charges de la société. » En Normandie, le bureau des impositions déclare que « tout citoyen, membre de l'État, doit contribuer aux besoins de l'État en proportion des biens dont la puissance publique lui garantit la propriété ».

Nous ne saurions examiner province par province les réformes que tentèrent ou accomplirent ces assemblées. Nous nous bornerons à résumer en quelques mots celles qui furent entreprises par celle du Berry. Elle eut à se préoccuper tout d'abord du problème le plus urgent et le plus difficile à résoudre en matière d'impôt foncier : la répartition de la taille. Après d'assez longues études sur les divers régimes suivis dans les provinces voisines, elle adopta celui de la Haute-Guyenne. Voici en quoi il consistait : des commissaires procédaient à l'estimation minutieuse du revenu foncier d'un petit nombre de paroisses choisies pour types; on arrivait ainsi à connaître exactement le rapport du contingent de la taille au revenu, dans ces paroisses. Celles qui se croyaient imposées dans une proportion supérieure pouvaient réclamer; elles étaient cadastrées à leur tour et déchargées de la part qu'elles payaient en trop si celle-ci était de plus du tiers. Quelques années après, l'estimation du revenu foncier s'effectuait pour d'autres paroisses, ce qui exigeait de nouvelles opérations cadastrales, et les réclamations étaient alors admises, pourvu que la surcharge fût du quart. On continuait d'opérer de la sorte, ce qui conduisait, au bout d'un certain temps, à une péréquation à peu près complète.

L'assemblée du Berry, s'inspirant des doctrines économiques, décida ensuite que l'impôt serait prélevé sur le produit net : principe que s'appropria la Constituante. Elle fixa au dixième pour les maisons et au tiers pour les usines la déduction des frais d'entretien.

Jusque-là, les taillables étaient admis à s'acquitter, pour toutes leurs exploitations, au lieu de leur domicile personnel. A ce système l'assemblée du Berry substitua celui de l'imposition des biens dans la paroisse de leur situation, méthode infiniment supérieure, « la répartition la plus juste, comme le disait le rapporteur de la commission, étant celle qui se fait le plus près d'un bien imposable, avec des termes de comparaison bien connus, à portée des personnes intéressées à relever l'imperfection des rôles et à contredire les assesseurs qui pourraient s'égarer. » Sur ce point encore, l'assemblée du Berry ne fit que devancer la Constituante.

Suivant l'exemple donné par Turgot dans la généralité de Limoges, elle supprima les collecteurs et les remplaça par des agents salariés, qui devaient agir concurremment avec les représentants des contribuables. C'était poser les bases du système que nous suivons encore

Cette mesure populaire fut imitée par toutes les assemblées provinciales. Le travail des agents, borné d'abord à l'assiette du vingtième, s'étendit ensuite à celle des tailles et prépara ainsi la constitution d'un impôt foncier unique.

Enfin partout on adoucit les voies de contrainte, dont la rigueur était excessive. L'assemblée de la Haute-Guyenne décida qu'un avertissement préalable serait délivré au contribuable huit jours au moins avant toute poursuite, et le bureau de la généralité d'Auch proposa de supprimer les garnisaires : mesure qu'a définitivement consacrée, quatre-vingts ans après qu'elle avait été soulevée, la loi du 9 février 1877.

Ainsi s'opéraient successivement les principales réformes que demandaient depuis longtemps les hommes les plus éclairés. Une seule, la plus importante il est vrai, restait à accomplir : l'abolition des privilèges en matière de taille. Ce fut l'œuvre de l'assemblée des notables. Les privilèges semblaient faire partie de la constitution essentielle de la monarchie; pas un économiste depuis Vauban n'avait résolu ni même agité la question de les supprimer. L'assemblée des notables, réunie en 1787 par Calonne, la trancha d'un accord unanime : signe éclatant de la puissance que l'opinion publique avait conquise depuis l'avènement de Louis XVI et des fruits qu'avait portés le travail fécond des assemblées provinciales. Les esprits se trouvaient amenés à ce point de maturité qui permet d'entreprendre et de mener à bien, sans secousses violentes, les transformations les plus graves. En présentant aux notables son projet d'impôt territorial, Calonne disait : « Ces abus, qu'il s'agit aujourd'hui d'anéantir pour le salut public, ce sont les plus considérables, les plus protégés, ceux qui ont les racines les plus profondes et les branches les plus étendues. Ce sont les abus des privilèges pécuniaires, les exceptions à la loi commune qui ne peuvent affranchir une partie des contribuables qu'en aggravant le sort des autres. »

Le principe de l'égalité des charges une fois établi, l'assemblée des notables décida, contrairement au projet du ministre, que l'impôt serait perçu non pas en nature, mais en argent. Elle agissait sous l'influence des physiocrates d'après lesquels, on ne l'a pas oublié, le revenu net seul doit être atteint : or l'impôt en nature est prélevé nécessairement sur le revenu brut. Un autre vice de ce mode de perception était l'énormité des frais qu'il entraine toujours; frais qui, au rapport des bureaux, montaient alors, pour la dime ecclésiastique, de 10 ou 12 à 25 ou 30 p. 0/0, suivant qu'il s'agissait des grains ou des vignes.

Un édit du mois d'août 1787 fixa le chiffre de l'impôt territorial à 80 millions. Le contingent de chaque généralité était réparti par l'as-

semblée provinciale entre les paroisses; celui de chaque paroisse, par l'assemblée municipale entre « tous les biens-fonds, sans aucune distinction, au marc la livre de l'évaluation. » Un taux commun était déterminé pour l'ensemble du territoire, et tout contribuable surtaxé avait le droit de faire ramener sa cote au niveau de ce taux.

On sait que les édits qui établissaient l'impôt territorial et l'impôt du timbre suscitèrent les remontrances violentes du Parlement. Aveuglé par la crainte de voir tomber les privilèges de ses membres, il demanda la convocation des États généraux. Louis XVI fit enregistrer les deux édits dans un lit de justice le 6 août 1787, mais le 19 septembre suivant, obsédé d'une résistance qu'il n'avait pas prévue et inaugurant la longue suite des tergiversations qui devaient le perdre, il les retira. Le Parlement crut triompher, tandis qu'il venait de provoquer, avec la suppression de ses privilèges, son propre anéantissement. En effet, il n'y avait pas à s'y tromper : le mouvement d'opinion qui repoussait les édits était l'œuvre égoïste et factice d'un petit nombre; le mouvement d'opinion qui les réclamait était le souffle équitable et spontané de la nation, y compris tout ce que les classes privilégiées elles-mêmes renfermaient d'esprits éclairés ou généreux. La seconde assemblée des notables, convoquée par Necker en 1788, renouvela les vœux de la première. Les princes du sang par un mémoire, les pairs du royaume par une délibération, la noblesse et le clergé dans différents conseils provinciaux, enfin la France entière dans les cahiers que les trois ordres rédigèrent en vue des États généraux, proclamèrent le principe définitif de l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt.

V

L'Assemblée constituante.

Arrivés au terme de cette étude, nous n'analyserons pas en détail la loi où l'Assemblée constituante résuma et groupa les règles que lui léguaient ses devanciers. Nous nous bornerons à rappeler d'un mot les plus générales.

Elles sont contenues dans les cinq premiers articles de la loi du 1er décembre 1790. L'article 1er établit l'égalité devant l'impôt et décide que la perception se fera sur le revenu net, c'est-à-dire, suivant l'article 2, sur ce qui reste au propriétaire, déduction faite des frais de culture, semences, récolte et entretien. D'après l'article 3, le revenu net imposable est le revenu net moyen calculé sur un nombre d'années déterminé. Enfin les articles 4 et 5 portent que la contribution foncière sera toujours d'une somme fixe et déterminée annuellement par chaque législature. Elle sera perçue en argent.

Nous ne commenterons pas ces dispositions, qui toutes ont leur racine dans le passé. Nous avons vu, d'ailleurs, au cours de ce travail, à quelle époque, sous quelle influence et comment chacune d'elles a été conçue, réclamée et souvent appliquée. L'égalité devant l'impôt avait été réclamée la dernière, mais avec plus de force que toutes les autres. Il convenait que cette conquête définitive fût inscrite en tête de la loi. La règle de l'assiette de l'impôt sur le revenu net était le fruit du système physiocratique. Formulée par Quesnay, adoptée par tous ses disciples, elle passait depuis longtemps pour un axiome de la science économique.

La question de la perception en nature ou en argent ne paraissait pas aussi simple. La première de ces méthodes, exposée par Vauban dans la *Dîme royale*, était restée associée, pour un grand nombre d'esprits, à l'ensemble des réformes dont il traçait le plan, et elle avait bénéficié de la faveur qui s'attachait à celles-ci. Elle figurait, on s'en souvient, dans le programme d'impôt territorial que Calonne présenta aux notables en 1787; elle fut repoussée alors, et l'Assemblée constituante la rejeta également. En se réservant de déterminer annuellement le chiffre de la contribution foncière, elle confirmait un principe non moins définitif que celui de l'égalité des charges, le principe du vote périodique de l'impôt. Les États généraux, depuis 1355, l'avaient invoqué de loin en loin, presque dans chacune de leurs trop rares sessions; la royauté l'avait admis dans quelques circonstances, sans en permettre d'ailleurs l'application, puis l'avait absolument méconnu. En 1790, il prévalut enfin dans nos institutions.

L'application de la loi soulevait un problème important, qui avait été souvent agité, mais jamais résolu, sauf dans certains pays d'États : celui de la confection d'un cadastre. L'Assemblée constituante constata le nécessité de cette grande opération, mais elle ne l'entreprit pas; plus tard la Convention décida qu'il y serait procédé, mais elle se contenta de rendre un décret dans ce sens, chose plus facile que de l'exécuter. Le cadastre général de la France fut ordonné en 1807, commencé l'année suivante et terminé seulement en 1845. On parle aujourd'hui de le refaire pour arriver à la péréquation de l'impôt foncier, c'est-à-dire à un rapport uniforme du contingent au revenu, et pour remédier aux choquantes inégalités de la répartition. Ces inégalités, aggravées par le nombre toujours plus élevé des centimes additionnels, sont telles que la part des contribuables varie de 3 p. 0/0 à 25 ou 40 p. 0/0 du revenu foncier. Disons toutefois, sans entrer dans l'examen de cette délicate question, qu'elles ne sont pas imputables à l'Assemblée constituante; car si elle négligea la confection du cadastre, elle avait déterminé un taux maximum que l'impôt ne devait

jamais dépasser. La loi du 10 avril 1791 fixait ce taux au sixième du revenu; quiconque payait davantage pouvait réclamer un dégrèvement. A partir de l'an VIII, cette disposition, sans être formellement abrogée, cessa de figurer dans la loi de finances. C'était cependant un moyen assuré d'amener peu à peu, par le jeu naturel des réclamations, la péréquation de l'impôt foncier. M. Stourm n'est pas loin de penser qu'il serait bon de le remettre en pratique. « En tout cas, il est infiniment regrettable aujourd'hui, dit-il, que l'opération décrétée en 1791 n'ait pas dès lors suivi son cours régulier. Si, depuis cette époque, la mesure avait été régulièrement appliquée, la péréquation constituerait sans doute maintenant un fait accompli [1]. »

Quoi qu'il en soit, la législation de l'impôt foncier, telle que l'Assemblée constituante la conçut, formait, malgré certaines lacunes, un monument imposant, dont l'ancien régime avait élaboré tous les matériaux, dont la science financière et l'expérience avaient jeté les bases. Ainsi s'explique la solidité de cette portion de son œuvre. Préparées par les études des économistes depuis Vauban jusqu'à Turgot, essayées par les intendants ou les ministres, éprouvées par les assemblés provinciales, confirmées enfin par les vœux des notables et des trois ordres dont les célèbres cahiers manifestèrent avec éclat l'unanimité sur ces matières, les grandes réformes qui consacrent les principes essentiels auxquels l'impôt foncier doit satisfaire pour être à la fois juste envers les contribuables et profitable au Trésor, étaient entièrement accomplies dans l'opinion et bien près de l'être dans les institutions quand l'Assemblée constituante aborda cette partie de sa tâche. Elle eut le mérite de coordonner les éléments que le passé lui léguait et de les fondre dans un texte unique qui, pour la première fois, devint la loi de la France. On peut appliquer au système financier plus exactement encore qu'à l'ordre politique cette pensée par laquelle M. Mignet termine son introduction à l'*Histoire de la Révolution française* : « Les États généraux ne firent que décréter une révolution déjà faite. »

F. Auburtin,

Membre du Groupe d'économie politique et de finances.

1. Stourm, I, 2.

CORRESPONDANCES.

L'OPINION PUBLIQUE ET LE RÉGIME PARLEMENTAIRE AU JAPON.

Notre correspondant du Japon nous envoie l'étude suivante :

I

L'opinion publique est chose nouvelle au Japon; l'expression qui dans la langue indigène traduit cette idée est également de création récente : le nom et la chose sont postérieurs à la révolution de 1868. Cette transformation politique, d'où sont sortis la restauration du Mikado dans la plénitude du pouvoir et l'anéantissement de la féodalité, ne peut en rien être comparée à notre Révolution française; celle-ci a eu pour cause précisément ce qui est et sera surtout la conséquence de celle-là. La fermentation sociale, le philosophisme, l'affranchissement de l'esprit humain ont amené quatre-vingt-neuf en France; toutes ces choses étaient inconnues au Japon avant 1868; mais elles commencent à pénétrer dans la population, et qui sait ce qu'elles réservent à l'avenir? On a souvent dit que le Japon avait comme abattu en vingt ans trois siècles de notre histoire. Ce n'est pas exact ou plutôt ce n'est qu'une apparence; la vérité est que l'histoire du Japon se présente à rebours de la nôtre; il commence la révolution par où nous l'avons finie. L'Empire du Soleil Levant aura bien des années encore à parcourir, bien des péripéties à franchir pour offrir l'aspect d'une transformation politique et sociale équivalente à celle des nations vraiment constitutionnelles de l'Europe. En France, l'esprit parlementaire est fort antérieur à 1789; il a été soumis pour ainsi dire à un développement séculaire, se manifestant parfois avec une certaine vigueur dans les assemblées politiques, le reste du temps sous une forme moins brillante, mais plus constante, au sein des hautes chambres de justice, dont les attributions s'étendaient au delà de la stricte application de la loi, sans parler de leur tendance à les outrepasser encore, en profitant du manque de précision de leurs limites pour ériger l'enregistrement des édits et ordonnances en un droit de contrôle et de sanction et faire échec au pouvoir royal. Aux États de Blois, l'esprit parlementaire prit un tel éclat que la France frémit de se sentir elle-même; si je puis m'exprimer ainsi, elle ne se savait pas si faite; son tiers état s'imposa dès lors en quantité non négligeable. On était encore loin pourtant de la Révolution. Enfin elle se fit et la constitution en est sortie avec la permanence de la législature, en même temps que les privi-

lèges étaient abolis et l'égalité devant la loi proclamée. — Au Japon, l'égalité existe du moins en principe; la féodalité est morte; la constitution est en élaboration; le parlement est promis, il siégera dans quatre ans; mais l'esprit parlementaire est encore à créer de toutes pièces. Ainsi l'année 1890 offrira le spectacle curieux d'une assemblée, probablement peu soumise au pouvoir, peut-être même assez mutine, à coup sûr vouée fatalement pour un certain nombre d'années à des ébranlements et à des à-coups successifs, faute de tradition et d'éducation politique.

Toutefois, les événements si surprenants pour le peuple qui se sont précipités depuis 1868 ont déjà donné naissance sinon à un plein développement politique, du moins à une effervescence politicienne. Une sorte d'opinion publique s'est formée, timide d'abord, plus exigeante par la suite, et les hommes au pouvoir tour à tour l'ont combattue ou s'en sont servis, suivant que ce courant accélérait leurs entreprises ou contrariait leurs programmes. Dans les premières années qui suivirent la restauration du gouvernement impérial, le Japon subit la crise sociale inhérente à toute genèse politique. Au premier moment, le peuple fut comme étourdi de son existence indépendante; il s'y faisait à tâtons, n'osant d'abord s'en convaincre et n'envisageant encore que vaguement dans l'avenir son avènement; il fallait songer à vivre et c'était là, pour l'instant, une occupation suffisante pour un peuple sortant de lisières au milieu d'un bouleversement général. Mais l'hésitation fut de courte durée et bientôt ce peuple prit pied hardiment dans sa nouvelle condition sociale; elle était propre à son tempérament; il s'y trouva fort à l'aise.

Comme toujours et partout, les premières manifestations de l'opinion publique furent provoquées par la question financière. Pour faire face aux frais de la révolution et aux dépenses de la nouvelle organisation, le gouvernement avait été dans la nécessité d'imposer de lourdes charges à la population; l'enfance populaire est comme l'enfance humaine, elle souffre du mal qu'on lui fait sans sentir le bien qu'on lui veut. Il faut du temps pour qu'une nation ne se révolte pas dans son cœur contre les sacrifices qu'on lui demande en vue d'améliorer sa condition.

II

Dans les détails comme dans l'ensemble, la révolution japonaise se développe à l'envers de la nôtre. Au début ce n'est pas, la plupart du temps, l'opinion publique qui renverse les anciennes institutions et réclame la création de nouveaux rouages. L'opinion publique se forme au contraire sur les débris du vieux régime. A chaque événement social, qu'il s'agisse d'anéantir l'ancien Japon ou d'édifier le nouveau, le peuple prend plus d'intérêt à la marche des affaires; graduellement les vibrations de la passion populaire s'accentuent; la nation prend corps et s'érige en juge; la presse politique et pamphlétaire naît de la révolution au lieu d'en être mère.

La chute définitive en 1871 des Daïmyo, dont les territoires immenses font retour à la maison impériale, le désarmement général des Samuraï,

autrefois considérés comme des hommes d'un ordre supérieur, donnent un grand élan au sentiment national. En même temps que s'effondraient autour de lui ces antiques piliers d'un système dans lequel il n'était que la chose des grands, le menu peuple se dégageait de ces ruines avec son existence individuelle chaque jour plus marquée, à laquelle son tempérament, après quelques hésitations bien vite surmontées, s'adaptait, nous l'avons dit, presque sans préparation, comme s'il n'avait jusque-là jamais tenté de s'affranchir, uniquement parce qu'il ne soupçonnait pas la possibilité de la vie libre, mais non pas qu'il fut, comme certaines races, fatalement et pour ainsi dire psychologiquement voué à la servitude. Il s'accommoda tout naturellement et sans effort de la liberté qu'on lui offrait, la trouvant à sa mesure. Plus tard seulement, enflé d'aspirations nouvelles, il s'y crut à l'étroit.

En 1874, l'idée parlementaire fit sa première apparition; elle sortit d'une crise ministérielle. Plusieurs membres du conseil, d'une opinion alors trop libérale, s'étant trouvés en désaccord avec leurs collègues sur certaines questions importantes, avaient été obligés de donner leur démission. Mais en se retirant ils avaient rédigé une adresse au Gouvernement, où ils exposaient que le seul moyen d'affermir la monarchie et d'élever le Japon au rang des puissances européennes était la création d'une assemblée nationale. Il ne faut pas oublier que la restauration du pouvoir impérial était l'œuvre d'une révolution et que toute révolution réclame la sanction populaire. Les ministres démissionnaires étaient des hommes influents; leur manifeste, publié par les journaux, fit grand bruit; l'opinion publique s'en empara, elle en fut comme enflammée d'une ardeur nouvelle; elle y essaya sa force. La presse réclamait à bref délai l'institution parlementaire; le peuple, disait-on, devait prendre enfin une part active aux affaires de l'État et partager la responsabilité avec le gouvernement; celui-ci se déchargerait ainsi d'une portion des difficultés qu'il rencontrait sans cesse dans son travail de civilisation. Le peuple à coup sûr fondait en outre sur cette idée l'espoir d'un dégrèvement d'impôts.

Cette précoce explosion de l'opinion publique à peine naissante n'eut pas un résultat immédiat; mais elle marqua une phase dans la formation de la force populaire. Celle-ci désormais n'ira plus à la remorque de la révolution; elle marchera de conserve avec elle jusqu'à ce qu'un jour elle prenne les devants. Il est peut-être à souhaiter pour le Japon qu'il ne se précipite pas avec trop de feu dans cette voie et que la nation politique soit solidement constituée avant qu'elle entraîne le pays après elle. Mais le contraire sera fort à craindre surtout lorsque le Parlement aura commencé à siéger. Dans tous les cas, depuis l'instant où l'idée de la représentation nationale fit sa première apparition, l'État dut compter avec l'opinion et il est incontestable que la voix populaire exerça dès lors une certaine influence sur la conduite du gouvernement. Durant six années, le pouvoir s'efforça de garder le silence sur la question de la Chambre; mais l'idée éclose allait grandissant; elle entretenait le pays en fermentation, si bien qu'en 1881 l'empereur dut promettre l'ouverture du Parlement pour 1890. Il fut sage sans doute et se

montra soucieux des vrais intérêts de son peuple en reculant autant que possible l'échéance de cet événement encore entouré de tant d'imprévu.

L'acte impérial qui concerne cette innovation est assez caractéristique pour qu'il nous paraisse intéressant d'en transcrire ici la traduction :

« En succédant à mes aïeux sur ce trône qu'ils ont occupé pendant plus de 2,500 ans [1], tous mes efforts ont tendu à rétablir les prérogatives de ma couronne ébranlées par les troubles du moyen-âge, à ramener le pays à l'unité du pouvoir et à inaugurer une monarchie constitutionnelle [2], à léguer enfin à mes descendants des travaux qui seront dignement achevés par eux. L'institution du Sénat en 8e année Meidi (1875) et la création des conseils généraux départementaux en 11e année même période (1878) [3] n'ont eu d'autre but que de fonder les bases du gouvernement monarchique et de s'avancer pas à pas dans la voie de la nouvelle civilisation.

« En considérant les constitutions des puissances étrangères, je vois que le système de gouvernement doit être particulier à chaque nation [4]. L'expérience a montré que les grands travaux extraordinaires ne doivent jamais être entrepris à la légère. Que mes aïeux du haut du ciel soient témoins de l'accomplissement de la mission qui m'est confiée. Je répandrai de sages lois et restaurerai les vieilles institutions dignes d'être conservées. J'agirai dans ma mission sans aucune hésitation, lorsque les circonstances l'exigeront, en consultant le passé et en considérant l'avenir. Je convoquerai, la 23e année Meidi (1890), des représentants du peuple et j'ouvrirai l'Assemblée nationale pour accomplir ma première volonté. Je confie à mes sujets préposés au gouvernement le soin d'organiser cette institution dont il m'appartiendra d'établir la constitution et les attributions que je ferai publier ultérieurement.

« Si je jette mes regards sur le mouvement de l'esprit du peuple, je constate qu'il tend à vouloir précipiter les événements au mépris de l'ordre

1. L'ère japonaise compte aujourd'hui 2,546 ans depuis l'avènement au trône de Zin-Mu, premier empereur du Japon.

2. Cette première partie de la proclamation contient, on le voit, un résumé succinct de l'histoire du Japon jusqu'à la révolution de 1868, dont le but et le résultat sont indiqués d'un trait : le pays ramené à l'unité du pouvoir, c'est-à-dire l'effondrement du trône dressé contre trône par la dynastie des Shogun ou Taïkoun, ces maires héréditaires de l'empire qui avaient réduit le souverain de droit divin au rôle muet de divinité.

3. Il sera question, dans une étude ultérieure, de l'institution et du rôle du Sénat japonais, ainsi que du fonctionnement des conseils généraux et de toute l'organisation départementale.

4. Cette observation, sous sa forme un peu naïve, n'en est pas moins d'une profonde sagesse. Toutefois, il semble que le gouvernement japonais ne s'en inspire guère dans la pratique; il se signale aujourd'hui par une tendance marquée à s'habiller à l'allemande. On conçoit l'engouement qui le porte à imiter la puissance qui a si bien planté depuis vingt ans son épée sur l'Europe entière. Mais le Japon ne fait-il pas fausse route en s'écartant ainsi du principe formulé avec tant d'à-propos dans la proclamation impériale? Chacun sait combien par le caractère, les mœurs, le tempérament, en deux mots par sa nature psychologique, le Japon diffère de l'Allemagne. En se germanisant, n'est-il pas victime d'une hallucination?

général. Dans l'état où il se trouve actuellement, cette précipitation porte atteinte à la sécurité sociale et empêche les grands desseins de se réaliser. Il est temps de faire revenir le peuple de ses illusions. Ceux qui persisteraient, d'ailleurs, à faire fermenter les esprits et à troubler la paix publique, seront punis conformément à la loi. »

Le souverain, on le voit, ne s'est pas contenté de donner satisfaction au vœu populaire en annonçant la création de la Chambre. Saisissant l'occasion, il en prend prétexte pour flétrir dans un dernier alinéa, avec une certaine vigueur d'expression, l'impatience inconsidérée de son peuple. Cette partie du document est pleine de sagesse et prouve que le pouvoir est entre les mains d'hommes prudents qui connaissent les défauts de leurs compatriotes et, relativement conservateurs, ne sont pas sans concevoir quelque appréhension de l'ardeur révolutionnaire du pays. Le Mikado et son gouvernement trouvent que le peuple va trop vite et ils ont cent fois raison; ils le disent hautement et annoncent qu'ils sont résolus à résister à l'entraînement, ils ont encore raison, car pour apprécier un acte de cette importance à sa juste valeur, il faut se représenter le milieu social dans lequel il tombe. A vrai dire, il ne ferait pas bon pour un gouvernement vraiment parlementaire de l'Europe ou de l'Amérique de s'adresser en termes pareils à la nation; mais ici le peuple ne s'est pas encore trouvé réuni en un grand corps national et, quelle que soit la fermentation de l'opinion publique, il est encore temps de lui parler sans trop de précautions oratoires, surtout quand l'admonestation est marquée de tant d'à-propos. Mais une fois que la convocation de ce peuple à une assemblée nationale sera un fait accompli, on peut se demander jusqu'où le gouvernement sera le maître d'enrayer « sa tendance à précipiter les événements au mépris de l'ordre général » et de l'empêcher de « porter atteinte à la sécurité publique et à la réalisation des grands desseins de l'Empire ». Les attributions du Parlement, il est vrai, — la proclamation impériale ne nous laisse aucun doute à cet égard, — doivent être renfermées dans un cadre assez restreint. L'assemblée ne sera pas constituante; on n'a pris aucun détour pour le déclarer; le pouvoir constituant continuera à résider dans la personne du souverain. A bien peser les termes du document, il semble que l'intention, le *desideratum* secret, sinon la volonté formelle de ses auteurs serait que la Chambre ne fût pas même législative. Son rôle se bornerait donc, au début du moins, à contrôler les finances de l'État sans avoir voix délibérative sur les questions d'intérêt général. En réduisant à des limites si étroites les attributions du futur Parlement, les hommes d'État qui gouvernent le Japon feront preuve sans doute d'un grand bon sens et montreront qu'ils ont conscience que le peuple japonais n'a pas encore une maturité politique suffisante pour s'engager sans péril dans la plénitude du régime parlementaire. Mais cette prudence atteindra-t-elle son but? L'histoire nous enseigne ce que peut un peuple en effusion dès qu'il possède sa représentation nationale; quelles que soient les entraves mises aux empiètements de celle-ci, quelle que soit la force du gouvernement qui prétend la maintenir dans les limites assignées et lui lier les bras pour

l'empêcher de porter la main sur tout ce qu'il se réserve à lui-même, n'est-il pas à craindre que cette représentation nationale, une fois créée, si chétive soit-elle, mais poussée et soutenue par le mouvement populaire dont elle émane, ne brise ses entraves, n'escalade ses limites et ne rompe ses liens pour prendre le premier rôle dans l'État au risque de faire craquer la machine dont on voulait qu'elle ne fût qu'un rouage secondaire?

L'Assemblée n'aura, assure-t-on, d'autre attribution que le contrôle des finances. Mais ne sera-t-elle qu'une espèce de cour des comptes sortie de l'élection ou bien disposera-t-elle des fonds publics et alors comment limiter le pouvoir de ceux qui tiendront la clef de la caisse, à moins qu'ils ne la tiennent qu'à titre consultatif et qu'une double clef ne permette au gouvernement d'y puiser à la barbe des députés ? L'année 1890, dans tous les cas, sera grosse de surprises au Japon; qu'elle soit préservée des chocs et que l'enfantement se fasse sans trop de complications, c'est tout ce qu'on peut souhaiter à l'Empire du Soleil Levant.

III

Quoi qu'il en soit et malgré l'admonestation finale de la proclamation qui sent fort le martinet du maître d'école, l'annonce de l'ouverture de l'Assemblée nationale fut accueillie avec enthousiasme dans tout le Japon. Cette concession aux idées nouvelles n'est octroyée qu'à assez longue échéance. Mais, soit que le peuple eût cette sagesse de convenir qu'il avait encore fort à faire et à se rompre à la vie politique pour être apte à manœuvrer sans danger le puissant instrument qu'on allait mettre entre ses mains, soit qu'il s'estimât assez heureux d'avoir obtenu gain de cause même à ces conditions et que la promesse ainsi formulée dépassât peut-être ses espérances, il s'en contenta, et, si de loin en loin l'idée d'abréger le délai assigné fut mise en avant par quelques voix isolées, il ne paraît pas qu'elle ait rallié autour d'elle le moindre courant général. Toutefois l'opinion publique ne s'est pas endormie sur sa victoire et dans l'attente de son triomphe, c'est-à-dire de l'ouverture du Parlement. Au contraire, politiques et politiciens mettent à profit cette période expectante, ceux-ci pour se pousser en avant et se préparer à jouer un rôle personnel dans la future organisation, ceux-là moins nombreux sans doute, mais mieux éclairés et munis d'un bagage plus sérieux, pour former le pays et le retrancher aussi solidement que possible, en vue de la crise qui doit encadrer fatalement une transformation de pareille importance. Quatre années nous séparent encore de ce grave événement; cela sera-t-il suffisant pour achever l'œuvre de préparation? Si le Japon supporte mal son éclosion à la vie parlementaire, ce ne sera pas faute d'y avoir pensé d'avance et de s'en être occupé durant la période d'incubation. Les questions qui s'y rattachent défrayent chaque jour la presse locale; les conférences politiques, où l'on traite ce sujet sous toutes ses faces, vont se multipliant sans cesse. Les Japonais sont fort amateurs de ce genre de sport intellectuel emprunté à l'Amérique et qui, du reste, tend à pénétrer de plus en plus dans nos mœurs européennes.

Chez nous ce n'est peut-être qu'une affaire de mode; au Japon, il semble que ce soit plutôt une affaire de tempérament.

Sous l'influence de ce mouvement social, des partis politiques dont les traits étaient d'abord à peine esquissés se sont dessinés plus nettement; des sociétés déjà formées prirent de l'importance, d'autres se créèrent; quelques-unes de ces associations fusionnèrent pour acquérir de la force dans l'union; puis elles allèrent jusqu'à publier des programmes. Graduellement les légères nuances d'opinions s'effacèrent à mesure que s'accentuèrent les gros traits marquant des divisions bien tranchées. On ne compte plus guère aujourd'hui que trois partis parfaitement distincts, les gouvernementaux, les progressistes et les libéraux. — Les premiers sont des conservateurs, mais non des réactionnaires; le gouvernement du Mikado, né ou plutôt ressuscité dans une crise de transformation sociale, admet les innovations et la tendance à l'organisation européenne; mais il entend garder la direction du mouvement et maintenir, autant que possible, la monarchie dans ses anciennes prérogatives. Les progressistes et les libéraux diffèrent entre eux surtout par les moyens d'action, car leurs principes politiques se rapprochent sur plus d'un point. Les uns et les autres aspirent à un régime parlementaire étendu et à la souveraineté du peuple. Mais les progressistes prétendent y arriver sans trop ébranler le pouvoir, en introduisant les réformes nécessaires successivement et avec prudence. S'il m'est permis d'employer une expression consacrée en France sous la restauration, les chefs de ce parti sont des doctrinaires; mais ils ont, il faut en convenir, plus de crédit parmi leurs compatriotes que n'en avaient peut-être chez nous les modérés de 1815; on peut voir là le meilleur signe pour l'avenir du Japon, peut-être même une planche de salut. Les libéraux au contraire, qui sont en somme des radicaux eu égard à l'état social du Japon, réclament une transformation absolue et violente de l'organisme national, sans tenir compte de la situation du pays. Ils proclament que tous les moyens sont bons pour arriver au but; ils ont parfois suscité des troubles dans les provinces. Il est même vraisemblable que, s'ils se sentaient plus forts, ils ne reculeraient pas devant l'idée de battre en brèche la monarchie et ce serait un grand malheur pour le Japon. Chacun de ces partis a ses *leaders*, son état-major; ils expédient, chacun dans la mesure de ses moyens, des conférenciers un peu partout pour récolter des adeptes et combattre les opinions contraires. Mais le parti progressiste seul a eu assez de vigueur pour résister à la crise économique que traverse actuellement le Japon. Les deux autres n'ont pas disparu, mais ils n'existent plus à l'état de puissances organisées; leurs statuts subsistent tacitement, mais l'observance n'en est plus rigoureusement maintenue; les opinions qu'ils représentent ne sont pas mortes, elles ont encore leurs organes dans la presse, seulement les groupes sont dissous; les partisans adhèrent toujours, mais ne dépendent plus. Les progressistes ne sont pas, d'ailleurs, plus que les autres à l'abri des atteintes de la crise; ils en sont peut-être même impressionnés davantage, car ils ont pour eux la masse du peuple et c'est le peuple qui souffre; en outre, ils ont dans leurs rangs des hommes de valeur, non égoïstes et sincèrement dévoués au bien

public. Mais ils ont une constitution puissante dont les rouages continuent à fonctionner contre vents et marées. A la vérité, les théories en vue de l'avenir perdent de leur intérêt lorsqu'il s'agit de parer à une situation économique dont la menace est immédiate; on n'a guère le cœur de rêver à la prospérité future lorsque la ruine est actuelle; or la ruine et la misère constituent l'état présent du peuple japonais. Le moyen d'en sortir est un problème dont on se préoccupe, mais dont la solution est encore à trouver. Depuis quelques mois surtout le mal s'aggrave et les questions économiques et sociales font aujourd'hui, dans la presse, dans les conférences, dans les sphères gouvernementales, une rude, mais peut-être salutaire concurrence à celles de pure politique. Qui sait si ce mal ne sera pas un bien pour le Japon et s'il ne sortira pas de cette lutte terrible pour l'existence plus mûr, plus aguerri, plus fortifié pour la vie politique et parlementaire?

Les chambres commerciales, que le gouvernement, à la recherche du remède, prend l'heureuse habitude de consulter, se forment à la discussion des questions sociales ; elles s'exercent à la rédaction de rapports et à la présentation de suggestions pratiques ; elles apprennent à envisager le commerce au point de vue de l'intérêt général et à émettre des avis motivés sur toutes les questions qui touchent à la fortune publique et à la prospérité nationale : elles deviennent ainsi d'excellentes écoles préparatoires au Parlement.

IV

Cette étude resterait incomplète si nous n'y ajoutions quelques données sur l'état actuel de la presse politique au Japon. Elle y joue un grand rôle et, née d'hier, s'est développée et répandue sur tout le territoire avec une rapidité surprenante. Le terrain était tout préparé en quelque sorte par la nature même des Japonais; pour peu qu'on les connaisse, on sait combien la lecture quotidienne des feuilles entre dans leur tempérament. La presse doit encore une large part de sa prospérité au recrutement des journalistes: ils sont la plupart des hommes instruits, souvent de bonne société, jouissant d'une influence personnelle et d'une certaine considération parmi leurs compatriotes, ayant généralement la connaissance de quelque langue européenne, ce qui leur permet de puiser dans notre bagage politique des enseignements bons à transmettre à leurs lecteurs. Du reste, ces deux causes qui ont élevé la presse japonaise dès le berceau au rang de puissance sont peut-être solidaires l'une de l'autre. L'arbre pousse vite planté en bonne terre et soigné par d'habiles jardiniers. La presse est pourtant soumise à une loi fort peu libérale et les journalistes qui ne naviguent pas sous le pavillon du gouvernement savent ce qu'il en coûte. Aussi bien, l'État a su, par une persuasion sonnante et ayant cours, s'assurer l'alliance de certains journaux très répandus ; il a sagement agi sans doute, devinant qu'au Japon les combattants armés d'une plume n'étaient pas, le cas échéant, de moins précieux auxiliaires qu'en Europe. Mais malgré les peines encourues, ceux de l'opposition ne se rebutent pas et la lutte est ardente.

A ne consulter que les statistiques, il paraîtrait que le Japon ne possède

que trois journaux politiques. Mais on sait que rien n'est menteur comme une statistique sans commentaire et les honorables statisticiens qui classifient la presse japonaise s'en tiennent à l'enseigne des feuilles ; à vrai dire, ils s'écarteraient de leur rôle s'ils allaient au delà et nous faisaient part de leurs appréciations sur le contenu ; au surplus, toute statistique serait impossible, car elle se chiffrerait la plupart du temps par des unités, si l'on devait examiner les objets dénombrés sur toutes leurs faces et dans toutes leurs particularités. On ne doit pas conclure que les Japonais sont plus studieux que politiciens de ce que la statistique nous apprend que 30 de leurs publications périodiques traitent de littérature, 29 de questions commerciales, 3 de droit et législation, 5 d'instruction publique, 4 de matières scientifiques, 8 de médecine, 5 d'agriculture, 1 d'économie politique, 15 de religion. En outre, je vois dans le relevé que j'ai sous les yeux, en regard de la rubrique « *divers* », un chiffre 78 qui en dit long [1]. A coup sûr, tous ces journaux, quels que soient leur titre ou leur enseigne, ne se font pas scrupule de pénétrer sur le domaine de la politique ; ils se mêlent plus ou moins de la chose publique, suivant que l'occasion s'en présente, et l'occasion ne se dérobe guère quand on la cherche ; c'est souvent ici le cas. Les trois journaux qui seuls figurent dans le tableau au titre politique ont ceci de particulier qu'ils s'en tiennent à leur programme et n'ont pas même recours au bénéfice des annonces qu'ils abandonnent aux organes du commerce. Les trois champions de la politique sont, d'ailleurs, les plus répandus des journaux et cela montre combien le peuple japonais prend goût à la lutte des partis. De toutes ces publications quotidiennes ou hebdomadaires les unes paraissent en feuilles ou en cahiers, les autres sous forme de brochures comme nos revues.

Jusqu'en 1881, le nombre des journaux de toutes sortes s'est rapidement accru. La presse semble atteindre alors son apogée et cela coïncide avec la grande effervescence au milieu de laquelle le Mikado proclame la création future du Parlement. Mais on avait sans doute outrepassé la mesure ; l'entraînement au publicisme ne s'était pas trouvé en balance avec les besoins du pays ; l'offre avait dépassé la demande, car dès l'année suivante, des 292 journaux enregistrés pour 1881 il n'en subsiste plus que 240 ; puis en 1883 nous tombons à 197. Les uns, faute d'abonnés, sont obligés de liquider entièrement leur situation ; d'autres cherchent dans la fusion à réunir des forces insuffisantes pour leur assurer une existence séparée.

Le tirage total des publications de toute nature subit une baisse durant ces trois mêmes années, mais dans une proportion bien moins sensible que le nombre des rédactions [2]. Ce fait démontre amplement que le mouvement social de 1880 et 1881 développa chez les Japonais une manie d'écrire et de publier hors de proportion avec le goût de la lecture, et peut-être en outre

1. Il faut ajouter encore : 7 recueils de lois et règlements, un journal d'art militaire, un relatif aux beaux-arts, un autre à la navigation, enfin 6 recueils de romans paraissant périodiquement.

2. Chiffres du tirage total des journaux : 1881 — 64,502,841 ; 1882 — 59,011,983 ; 1883 — 57,210,971.

que cette fièvre de publicité atteignit bien des gens qui avaient encore fort à lire avant de s'essayer à écrire.

Ce peuple est présomptueux; montrez à un ouvrier japonais le plus parfait produit de l'art parisien, un meuble Louis XVI par exemple; il ne conviendra jamais qu'il n'en puisse faire autant, peut-être mieux; qu'on le prenne au mot, le prix convenu, il se mettra à l'ouvrage, et peu de jours après il apportera sa copie; ce sera manqué, mal bâti, incompris surtout; mais l'artisan, de très bonne foi peut-être, sûrement sans trouble ni honte, soutiendra que c'est au moins égal au modèle. Pareille chose se produit pour l'écrivain d'occasion jusqu'à ce que le lecteur, ne prenant plus la marchandise, force lui est bien d'abandonner l'outil, c'est-à-dire le bambou à écrire, pour chercher à gagner son riz quotidien dans un métier moins aventureux; mais le publiciste délaissé se gardera bien d'accuser son incapacité, il ne s'en prendra qu'à la malchance ou au mauvais goût du public. Du reste, rendons justice aux Japonais, ne doutant pour ainsi dire de rien, ils sont, à quelque classe qu'ils appartiennent, à peu près aptes à tout; ce n'est qu'une affaire de plus ou moins de temps et, comme ils ont souvent le courage de se mettre à étudier à n'importe quel âge, on en voit occuper d'importants emplois qui ont commencé par exercer des métiers fort modestes. Un très haut fonctionnaire français détaché auprès du gouvernement du Mikado, épris du Japon, ce qui se conçoit, mais même des Japonais, s'était donné la tâche d'endoctriner et faire passer clercs tous les *boys*, valets ou marmitons placés à son service. L'un d'eux profita si bien de ses doctes leçons qu'un jour, à une table officielle, chez un ministre je crois, son maître le retrouva, non plus lui passant les plats et remplissant son verre comme jadis, mais invité en bonne et due forme par une belle carte-menu, où son nom était encore rehaussé d'un titre assez ronflant, à s'asseoir justement à ses côtés. Le fonctionnaire français en eut quelque surprise; on en aurait à moins; mais, homme supérieur à tous égards, il est homme d'esprit. Après avoir entretenu son voisin de choses et d'autres sans allusion au passé, il rentra chez lui riant de bon cœur, j'en tiendrais la gageure, du résultat de son enseignement domestique. Je crois pourtant que l'aventure ne l'a pas corrigé de transformer ses *boys* en docteurs au petit bonnet. Ceci n'est qu'une anecdote, mais tellement japonaise en vérité, qu'elle n'est peut-être pas déplacée à la dernière page d'une étude de mœurs.

ANALYSES ET COMPTES-RENDUS

É. Boutmy (de l'Institut), directeur de l'École libre des sciences politiques : *Études de droit constitutionnel, France-Angleterre-États-Unis*. Paris, Plon. — Le livre de M. Boutmy se compose de trois études. La première a pour objet « les sources et l'esprit de la constitution anglaise »; la seconde « les sources et l'esprit de la constitution des États-Unis »; la troisième « la nature de l'acte constituant en France, en Angleterre et aux États-Unis ».

Les sources principales de la constitution anglaise sont les *traités* et les *quasi-traités*, les *précédents et usages*, les *pactes* et les *statuts*. Les *traités* sont les actes d'union avec l'Écosse et avec l'Irlande. On peut en rapprocher l'acte par lequel la Compagnie des Indes a renoncé à son autonomie et les lois par lesquelles l'Angleterre a doté d'une constitution distincte et d'une indépendance presque complète les plus puissantes et les plus policées de ses colonies. Les *précédents et usages* forment la plus grosse part de la matière constitutionnelle. Ils règlent l'organisation des grands pouvoirs publics, leurs attributions, leurs rapports réciproques. Sur toutes ces questions « qui sont le centre et l'âme du droit constitutionnel » il faut avoir recours à la jurisprudence, « plus d'une fois hésitante, confuse, ou contradictoire ». Ces incertitudes permettent de maintenir certains organes en quelque sorte « à l'état d'hibernation, avec possibilité indéfinie de se ranimer » sur un signe de l'opinion, sur un appel de l'intérêt public, peut-être aussi dans l'intérêt d'un pouvoir oppresseur, roi ou parlement, si les mœurs publiques auxquelles la constitution a voulu se fier entièrement venaient par malheur à défaillir. Les *pactes* sont : la grande-charte (1215), le bill des droits (1688) et l'acte d'établissement (1701), sortes de traités de paix entre le roi et la nation, œuvres de révolution bien différentes des nôtres. La nation souveraine, loin d'élaborer de toutes pièces une constitution nouvelle, n'a d'autre préoccupation que de relier son œuvre au passé, pour lui conserver le prestige et la « majesté de la coutume, vrai fondement de la constitution ». Enfin le domaine constitutionnel et le domaine purement législatif étant confondus en Angleterre, les *lois* ordinaires sont une des sources de la constitution.

Les Anglais se sont soigneusement gardés de codifier leur constitution. Ils auraient craint, en rapprochant et en classant ses morceaux épars, de faire éclater au grand jour et de signaler aux critiques des théoriciens « ces incohérences heureuses, ces contradictions tutélaires qui ont une raison décisive de se retrouver dans les institutions, c'est qu'elles se trouvent déjà dans les choses elles-mêmes, et qu'en assurant le jeu de toutes les forces

que contient la société, elles n'en laissent aucune dans le cas de s'exercer en dehors d'une direction prévue et d'ébranler peut-être les fondements ou les parois de toute la fabrique. »

Les États-Unis possèdent, au contraire, une constitution écrite. Elle n'en est pas moins difficile à connaître et à comprendre.

Sans parler des erreurs auxquelles nous exposent les traductions infidèles dont M. Boutmy cite de prodigieux exemples, il est un préjugé duquel nous devons spécialement nous garder. « Les Français ne peuvent pas oublier que leurs idées ont plus d'une fois régné sur le monde; ils s'attendent naïvement à les retrouver partout. » Nous sommes presque irrésistiblement entraînés à voir dans les constitutions étrangères ce qui est dans les nôtres; par exemple, à voir dans la déclaration des droits de la constitution américaine la garantie, non de l'autonomie des États confédérés, mais des libertés et des droits naturels de l'homme et du citoyen, ou encore à oublier que cette constitution n'est que le complément de celles des États particuliers, et que ce n'est pas au pouvoir fédéral, *gouvernement au minimum*, mais aux gouvernements des États que peuvent être utilement comparés « nos pouvoirs à compétence illimitée, à ingérence universelle ». Puis, nos constitutions françaises ayant peu duré jusqu'à présent, nous sommes mal préparés à observer les déformations, les compléments qui sont venus peu à peu modifier la machine constitutionnelle, parfois sans qu'un document écrit en conserve la trace.

« Il ne faut pas moins de soin pour comprendre l'agencement de tous les rouages de la constitution, pour suivre le mécanisme dans sa marche régulière et pour le juger d'après ses effets. » Fondée sur le principe de la séparation absolue des pouvoirs, la constitution fédérale semble avoir organisé le conflit permanent et sans issue. Mais la modération des hommes politiques a contribué à atténuer l'effet de dispositions constitutionnelles vicieuses. Cet effet lui-même, c'est-à-dire la faiblesse relative des pouvoirs fédéraux, n'est pas pour déplaire aux Américains, soucieux avant tout de préserver l'autonomie des États et affranchis par leur isolement géographique de préoccupations qui s'imposent d'une manière inéluctable à d'autres peuples. Ce serait surtout une erreur capitale de prendre les États-Unis pour une démocratie selon le type français. Les auteurs du pacte fédéral ont même été conduits à restreindre la part des principes démocratiques, pour mieux sauvegarder l'autonomie des États les moins populeux. Ce sont les constitutions des États qui portent la marque de plus en plus profonde de l'esprit démocratique. Mais cet esprit n'a pas les tendances dogmatiques et idéalistes que lui ont données, en France, des luttes ardentes. L'organisation démocratique de la république américaine est une conséquence de sa situation économique. « Les États-Unis sont une société *économique* avant d'être une société *politique*. »

La troisième étude met en lumière les différences caractéristiques qui distinguent notre droit public de la constitution britannique et de la constitution des États-Unis, « au point de vue des circonstances, des causes et de la nature de l'acte constituant ».

En Angleterre jusqu'à nos jours, aux États-Unis du moins dans la sphère fédérale, les droits politiques ne sont pas l'attribut personnel du citoyen. Ils appartiennent à d'antiques corporations : la royauté, les lords, les communes; les États confédérés. En France, les personnes morales qui détenaient autrefois le pouvoir en étant déchues dès avant la Révolution, il a bien fallu faire reposer la souveraineté dans la nation, attribuer les droits politiques aux individus et fonder sur l'idée d'un mandat l'autorité des pouvoirs publics. Tous les organes du gouvernement sont les créatures de la constitution, œuvre de la majorité des citoyens. Toutes les institutions qui par leur origine en étaient indépendantes, ont été définitivement éliminées. Nos constituants avaient devant eux une table rase, un terrain parfaitement déblayé : ils ont pu faire œuvre de logiciens, « de raisonneurs, d'ingénieurs et d'artistes ». D'un autre côté, l'attribution de la souveraineté politique à la collection des individus n'est pas, en définitive, au bénéfice des droits de l'individu. L'État est tout-puissant en face de l'individu chétif. « Il cherche instinctivement à se donner un but et une fin dignes des immenses moyens dont il dispose; l'idée d'un *souverain bien* s'empare de lui; elle amène à sa suite la raison d'État. »

L'Angleterre et les États-Unis ont dû « à l'importance et au prestige des grandes personnes morales qui ont précédé et créé leurs constitutions, de ne pas connaître jusqu'à présent cette antithèse heurtée de l'État et de l'individu. » L'attention des constituants a été retenue, par les conflits qui s'élevaient entre eux, loin de la poursuite du souverain bien social, de la justice idéale, de la logique absolue.

Mais ces différences entre les constitutions de l'Angleterre et des États-Unis et la nôtre vont s'atténuant de jour en jour, à mesure que s'accentuent dans ces deux pays les progrès de l'esprit démocratique.

AUGUSTE ARNAUNÉ.

Comte Boulay de la Meurthe. *Les dernières années du duc d'Enghien.* (Hachette, in-16, 1886.)

On a beaucoup écrit sur l'exécution du duc d'Enghien, et la matière paraissait épuisée. M. le comte Boulay de la Meurthe a su, néanmoins, tirer d'une longue et curieuse pratique de nos divers dépôts d'archives de nouveaux documents sur cette affaire, qui, s'ils ne renouvellent pas le sujet de tout point, font du moins mieux connaître, avec certains détails étranges de la procédure suivie, les mobiles qui ont inspiré au premier consul cette exécution, et l'effet qu'elle produisit en Europe.

Bonaparte, en mars 1804, avait l'esprit occupé des conspirations royalistes : Georges remplissait Paris et l'Ouest de ses intrigues; les rapports de police signalaient des menées dans l'Est, et les agents anglais, comme Drake à Munich, soutenaient évidemment les partisans des Bourbons. Il s'attendait à quelque entreprise des princes; leur premier soin serait naturellement de se débarrasser de lui; c'était le moyen le plus sûr de ruiner son œuvre. L'attention fut attirée sur le duc d'Enghien par le bruit que

Dumouriez s'était rendu auprès de lui; Ettenheim était donc le centre de la conspiration et Enghien, sans doute, en devait donner le signal; c'était lui qu'il fallait frapper; Bonaparte n'hésita pas : le duc et les émigrés de son entourage furent arrêtés.

Dumouriez n'était pas à Ettenheim, et le duc n'était pas en rapport avec Georges. Les relations qu'il avait nouées avec Drake et en Alsace étaient insignifiantes; pourtant il y en avait des traces dans ses papiers. Bonaparte les examina; son esprit était prévenu : Enghien avait offert, pour le combattre et le renverser, son concours à l'Angleterre; les mécontents de l'Est, ses amis, devaient être affiliés à la chouannerie. Il y avait donc complicité évidente entre lui et ceux qui voulaient assassiner le premier consul. Il suffisait; Bonaparte était dans le cas de légitime défense; la mort de leur chef anéantirait les projets des conspirateurs royalistes. Un plan d'interrogatoire fut dressé et des juges nommés : leur déférer un tel coupable c'était presque leur dicter leur sentence.

Le duc dut comparaître devant une commission militaire; le Directoire avait fait un fréquent usage de cette sorte de tribunal révolutionnaire, et le premier consul n'avait pas dédaigné de le conserver. Les juges n'avaient pas eu le temps d'étudier le dossier; les pièces les plus indispensables que devait leur envoyer Bonaparte ne leur étaient pas parvenues. Ils procédèrent pourtant à l'interrogatoire. Les questions furent vagues et les réponses souvent imprudentes; Enghien ne cacha ni la haine qu'il avait pour Bonaparte, ni l'espoir qu'il avait mis en l'Angleterre. Il eut beau se défendre de toute complicité avec les conspirateurs; la connivence avec l'étranger était établie. L'exécution de la sentence devait suivre aussitôt l'arrêt de la commission. Une nuit suffit pour instruire l'affaire, interroger le prévenu, le juger et l'exécuter. Bonaparte ne fut instruit qu'au matin des événements de la nuit; il vit la sentence; elle était informe : les juges n'avaient pas eu connaissance des pièces qu'il avait ordonné de leur communiquer. Il fallut refaire la sentence, après l'exécution, pour pouvoir décemment l'imprimer au *Moniteur*.

Ces détails sont suivis des dépêches des ambassadeurs présents à Paris; il est curieux de voir comment chaque puissance apprécia l'acte du premier consul, suivant qu'elle avait plus ou moins à redouter sa colère. Les justifications, voire les apologies que Talleyrand fit passer aux représentants de la France, ne sont pas moins intéressantes. M. Boulay a également bien marqué les impressions du public français : l'indignation des uns, et la tristesse des autres, des amis de Bonaparte surtout, qui reconnaissaient qu'il avait commis une faute. Peut-être pourrait-on reprocher à l'auteur de s'être rangé un peu trop exclusivement à l'avis de ces derniers; son admiration pour Bonaparte paraît étouffer en lui quelque peu la pitié qu'il a pour le duc d'Enghien. Si nous devons reconnaître que, pour un homme irrité comme l'était alors le premier consul contre les royalistes, bien des causes militaient contre le duc, qu'il fut dupe de déplorables coïncidences, et si l'on peut concevoir qu'il ait cru voir de la complicité où il n'y avait qu'une fortuite connexité, il faut avouer aussi que Bonaparte ne fit rien pour s'éclairer,

qu'il s'abandonna sans réserve à une colère qu'il croyait justifiée et que peut-être une procédure un peu moins sommaire et révolutionnaire lui aurait épargné un crime que l'on peut expliquer, mais que l'on ne saurait en aucune façon excuser.

Cucheval-Clarigny. *Essai sur l'amortissement et sur les emprunts d'États*, in-8. Paris, Guillaumin, 1886. — Dans un volume court et substantiel M. Cucheval-Clarigny expose l'histoire de l'amortissement et subsidiairement celle des emprunts en Angleterre, en France et aux États-Unis. En Angleterre, nous voyons l'amortissement fonctionner à partir de 1786, avoir une dotation fixe susceptible de s'augmenter des intérêts des rentes rachetées, système qui ne se soutient, à part la période de 1786 à 1792, qu'à l'aide d'emprunts onéreux. En 1829, l'amortissement est supprimé, pour réapparaître seulement en 1866, renouvelé par M. Gladstone, au moyen de la conversion des rentes perpétuelles en dettes temporaires avec annuités affectées à leur extinction. Dans l'intervalle, des conversions successives, ramenant tous les fonds à un fonds unique en 3 p. 0/0, contribuent presque seules à l'allègement des charges publiques. La France suit les mêmes errements que l'Angleterre de 1816 à 1866, année où l'amortissement est réorganisé sur de nouvelles bases; pour le rendre plus indépendant, on lui attribue une dotation perpétuelle et des revenus spéciaux, mais les événements de 1870 mettent cette réforme à néant, sans qu'on ait tenté depuis de la faire revivre. Nous assistons aux États-Unis au spectacle si remarquable de l'amortissement rapide de la dette publique qui, d'une vingtaine de milliards après la guerre civile, n'est plus que de 12 milliards en 1865 et de 9 en 1878, résultat unique obtenu à l'aide d'excédents de recettes considérables et complété par des conversions très habilement conduites, en particulier celle de 1878 dirigée par M. Sherman et celle de 1881 par M. Windom.

De l'examen de ces faits dans le détail desquels nous ne saurions entrer, M. Cucheval-Clarigny tire un certain nombre de conclusions relatives aux meilleurs procédés d'emprunt et d'amortissement. Suivant lui, il n'y a pas pour les États d'autres règles que pour les particuliers : une fortune claire et liquide est le but auquel il faut tendre. Doit-on pour cela s'abstenir de tout emprunt? Cette doctrine mise en faveur par M. Gladstone, il la juge trop absolue. Si les emprunts en rentes perpétuelles ont besoin d'être justifiés par les considérations les plus pressantes, on ne peut les proscrire complètement. Une fois que la dette existe, faut-il amortir comme font l'Angleterre et les États-Unis, ou se croiser les bras comme en France à l'heure actuelle? Examinant les diverses raisons pour ou contre, l'auteur conclut en faveur d'un amortissement régulier, non pas soutenu quand même par des emprunts, ce qui est un pur gaspillage des deniers publics, mais pratiqué à l'aide d'excédents réels des recettes sur les dépenses, gratifié d'une dotation sur le produit des impôts et proportionné aux forces des contribuables. Relevant alors l'objection qu'on serait tenté de lui faire,

en montrant qu'il préconise l'amortissement continu dont l'effet est de surélever le cours des fonds publics et d'aboutir à ce résultat que l'État rembourse plus qu'il n'a reçu, l'auteur en prend occasion pour s'élever avec vigueur contre le système suranné qui consiste, pour éviter d'emprunter manifestement à un taux réputé usuraire, à se reconnaître débiteur d'un capital supérieur à celui qu'on reçoit. Emprunter au pair, à un taux élevé s'il le faut, permettant des conversions successives avec l'amélioration de la situation politique et un amortissement sans prime, telle doit être la règle.

Cette étude, nourrie de faits, est d'une grande clarté, et, malgré l'aridité de la matière, se laisse lire facilement : ce n'est pas le moindre éloge qu'on en puisse faire.

ADOLPHE HOUDARD.

Francesco Scaduto. *L'Abolizione delle Facolta di Theologia in Italia.* Turin, Ermano Lœscher; — *Il concetto moderno del diritto ecclesiastico.* Palerme, Pedone-Lauriel.

La suppression des facultés de théologie catholiques dans les universités de l'État remonte en Italie à 1873; mais depuis trois ans, diverses dispositions législatives ont, en partie, restauré les études religieuses en créant, dans les facultés des lettres et de droit, des chaires d'histoire de l'Église et de droit ecclésiastique. Dans ces deux brochures, dont la seconde n'est que la reproduction de sa leçon d'ouverture à l'Université de Palerme, M. Scaduto se déclare partisan, et de l'abolition des facultés de théologie et du rétablissement de ceux de leurs cours dont les matières ont un caractère purement scientifique.

En France, les facultés de théologie protestantes existent encore; les facultés de théologie catholiques ont été supprimées l'année dernière sans qu'aucune branche de leur enseignement ait été conservée dans les programmes de l'instruction publique, sauf le cours d'histoire des religions au Collège de France. Il n'est donc pas sans intérêt de chercher au delà des Alpes des termes de comparaison.

Les attaques contre les facultés de théologie italiennes datent de plus de cent ans. Dès la seconde moitié du XVIIIe siècle, les envoyés de la République de Venise avaient dénoncé ces facultés comme nuisibles à la sûreté de l'État; réduites au silence sous la domination de Napoléon Ier, rouvertes plus tard, au moment de l'unité elles avaient été abolies déjà dans la plupart des provinces. Depuis la constitution du royaume d'Italie, leur existence était devenue plus précaire à mesure que se tendaient les rapports entre Victor-Emmanuel et le pape, elle n'était guère compatible avec le régime inauguré par la loi des garanties.

L'auteur retrace la longue lutte engagée devant le Parlement en vue d'obtenir l'abolition des facultés de théologie.

Les partisans de la suppression, appartenant aux divers groupes politiques, s'appuyaient avant tout sur l'incompétence réciproque de l'État et de

l'Église pour s'ingérer dans leurs affaires respectives, principe faux lorsqu'il est poussé à ses conséquences extrêmes. Ils invoquaient, en outre, l'égalité des cultes devant la loi ne permettant pas aux catholiques seuls de posséder des facultés rétribuées par tous les contribuables. Ils faisaient ressortir enfin — et c'était là la raison pratique — que leur enseignement, mis en interdit par les évêques, délaissé par le clergé, négligé par les laïques, comptait bien plus de professeurs que d'élèves : dans tout le royaume, la moyenne annuelle des inscriptions ne dépassait pas vingt-quatre, et sur ce nombre quatre boursiers suivaient seuls les cours avec quelque assiduité.

Les catholiques libéraux, qui formaient presque à eux seuls le parti de la résistance, répondaient avec M. Bonghi que l'État ne pouvait pas se désintéresser de l'éducation religieuse, qu'il avait intérêt à la maintenir pour l'honneur de la science et à la diriger pour préparer un clergé moins intransigeant; que les cours cesseraient d'être désertés lorsque serait terminée la lutte avec l'Église, qu'au surplus le gouvernement recruterait des auditeurs en exigeant, à l'avenir, des diplômes universitaires des candidats aux évêchés et à certains bénéfices. Leurs idées, qui ne manquaient peut-être pas d'un certain sens gouvernemental, n'ont pas prévalu.

En réalité, comme le dit M. Scaduto, les facultés de théologie ont été supprimées en Italie par application du principe de la séparation des pouvoirs de l'Église et de l'État, application non contredite dans l'espèce par aucun argument d'opportunité pratique. Les libres-penseurs les considéraient comme un dernier vestige de la théocratie; les catholiques dévoués à Rome, comme une institution du « gouvernement usurpateur » : réprouvées à la fois par les évêques et par les radicaux, elles devaient, en présence de l'indifférence du public, disparaître fatalement de l'organisation administrative du royaume.

Mais ne convenait-il pas de conserver au moins les chaires dont l'enseignement était plus scientifique que professionnel? L'hébreu, l'histoire ecclésiastique, le droit canon n'avaient-ils pas leur place marquée dans l'enseignement supérieur, et ne fallait-il pas instituer dans les universités des cours spéciaux pour les laïques qui n'ont pas accès dans les séminaires?

Le gouvernement italien n'a pas tardé à se convaincre de cette nécessité. L'auteur approuve cette solution mixte. Invoquant l'exemple de l'Allemagne, il essaye de démontrer que le droit ecclésiastique, dont il trace le cadre un peu élargi, tient à l'ensemble des sciences et ne saurait en être distrait sans préjudice pour la culture intellectuelle.

Louis Ayral.

Émile de Laveleye. *La péninsule des Balkans.* 2 vol. F. Alcan, 1886. — M. E. de Laveleye dit modestement qu'il a publié ses notes de voyage au jour le jour, telles qu'elles ont été écrites. Mais la simplicité du ton et la sincérité du récit rendent plus vivants les tableaux que trace l'auteur, sans rien lui enlever de la perspicacité de son coup d'œil et sans diminuer la

profondeur de ses études. Depuis longtemps, aucun livre plus instructif et plus agréable n'avait paru sur l'Orient.

M. de L. a su voir à la fois « en artiste et en économiste ». Il est très sensible aux beautés pittoresques des pays qu'il parcourt, et il les décrit de manière à nous communiquer son admiration. L'abandon des institutions primitives, telles que la *zadrouga*, des vêtements traditionnels aux couleurs vives, des mœurs simples d'autrefois, choque à la fois son sentiment esthétique et sa sagesse d'économiste; il regrette que l'introduction du luxe européen entraîne des dépenses improductives. Rien ne le laisse indifférent; il sait être attentif aux plus petits faits, trouvant à chaque instant matière à réflexion (I, p. 7, 25, 26, 282, etc.). Mais le problème qu'il cherche à résoudre, c'est celui du sort des nationalités de l'Europe orientale, de leur avenir politique et économique.

Il est convaincu que le régime fédéral est le meilleur, celui qui, en laissant une certaine autonomie aux différents groupes, convient le mieux aux pays où plusieurs nationalités sont en présence. Il recommande son adoption dans l'Autriche-Hongrie, à laquelle il ne ferait rien perdre de sa puissance, mais à laquelle il interdirait seulement toute politique extérieure (I, 37, 265, 276). Un régime fédéral dans la péninsule des Balkans paraît indispensable à M. de L. Si ce malheureux pays continue à être livré à l'anarchie, l'Autriche, qui, jusqu'à présent, s'est avancée avec prudence dans la voie d'une sorte d'hégémonie économique, pourra être poussée à faire en avant plus de pas qu'elle ne le désire elle-même (I, 42, 266; II, 350).

Pour entrer dans une confédération d'États libres, la Turquie devra se régénérer. M. de L. reconnaît les qualités des Turcs : leur foi les empêche de s'emparer du bien d'autrui, et la simplicité de leur vie ne les y pousse guère. Mais au contact de l'Europe, ils perdent leurs sentiments religieux, ils prennent des goûts de luxe; pressés par leurs créanciers, ils enlèvent aux populations leurs dernières ressources. Ils n'ont, d'ailleurs, plus confiance dans l'avenir de l'Empire; leur démarche même indique une mollesse profonde : ils ne sortent de leur apathie que pour se livrer à des accès de fureur (I, 167, 179, 232, 240; II, 175, 193, 209, 227, 254, 265, 273, 373, 406, 411, 418, 427). La seule réforme qui pourrait sauver la Turquie, c'est un système d'autonomie administrative locale, celui qui est recommandé par l'art. 23 du traité de Berlin (II, 221, 351).

Les nouveaux États chrétiens de la Péninsule ont conservé en partie la mauvaise organisation turque (II, 67, 111, etc.) et ont adopté de déplorables traditions occidentales, telles que l'abus du fonctionnarisme et l'instabilité des fonctionnaires (I, 328; II, 44, 79, 129, 185, 302). M. de L. les conjure de ne pas accroître leur dette, dont le poids croissant ferait d'eux les tributaires des capitalistes occidentaux (I, 301, 322, 335, 340; II, 82). Mais il est heureux de constater les progrès accomplis, et surtout le développement de l'instruction publique. Il a confiance dans l'avenir des chrétiens de la péninsule. Le plus grand danger qui les menace, ce sont les rivalités des différentes races. M. de L. s'indigne de voir la Serbie, la Bulgarie, la Grèce, adapter à leur usage la théorie de l'équilibre : est-ce que le canton de Schwyz, dit-il,

s'inquiète d'être plus petit que celui de Berne? La conclusion qu'il voudrait voir déduire de son livre, c'est qu'en Orient l'avenir appartient aux plus sages : les Turcs eux-mêmes, s'ils ont l'intelligence de la situation, peuvent non seulement retarder la chute de leur empire, mais former un des éléments de la future confédération balkanique dont M. de L. rêve la constitution.

L. Delavaud.

P. de Witt. *Une invasion prussienne en Hollande en 1787*. Paris, Plon, 1886, un vol. in-12. — Ce petit livre, très nourri, bien étudié, retrace avec détails un épisode intéressant de notre histoire diplomatique. Le sujet mérite qu'on s'y arrête un instant. Après avoir résumé d'une manière fort heureuse l'organisation intérieure de la république des Sept Provinces-Unies, M. de W. nous fait connaître les derniers efforts tentés par la politique française en 1784-1785, en vue de maintenir notre influence à La Haye. M. de Vergennes la dirige encore et lui conserve un reste d'énergie et de dignité. Habilement secondé par le duc de La Vauguyon, auquel M. de Vérac succéda au début de 1785 sans le remplacer, il parvient à grouper les *patriotes* amis de la France en un parti compact et influent. Ce parti impose au stathouder Guillaume V le traité de 1785, qui établit entre la Hollande et notre pays une alliance défensive évidemment dirigée contre l'Angleterre. En même temps le cabinet de Versailles rendait aux États-Généraux le service d'arranger leur différend avec Joseph II, au sujet de l'Escaut, en faisant donner à l'empereur un « pourboire [1] » dont la France paya sa part.

C'était là un échec sensible pour la diplomatie anglaise, alors représentée à la Haye par l'un de ses agents les plus habiles, Sir James Harris, depuis comte de Malmesbury. James Harris faisait des efforts énergiques pour consolider et rendre prépondérante l'autorité stathoudérienne dans les mains de Guillaume V. Mais ce prince était trop peu habile pour répondre aux vues de l'Angleterre. Appuyé sur la populace, il employait surtout l'intrigue et l'émeute pour combattre le parti républicain, qui dominait dans la puissante province de Hollande et au sein des États-Généraux. Au début de 1786, il avait quitté La Haye avec sa famille, ses amis étaient découragés, et l'ambassadeur anglais allait jusqu'à former le projet de rompre l'union d'Utrecht pour rattacher à l'Angleterre la Zélande, dont le représentant Van der Spiegel lui était resté fidèle.

Mais le mois d'août 1786 vit survenir un événement qui changea la face des choses : le grand Frédéric s'éteignit le 17, laissant la couronne à son neveu Frédéric-Guillaume. Bien que la femme du stathouder, Wilhelmine de Prusse, fût sa propre nièce, Frédéric II n'avait rien fait pour tirer la famille d'Orange du mauvais pas où elle était engagée. Il tenait trop à ménager la France, dont il redoutait l'intervention dans l'affaire du « troc bavarois », pour prendre en main contre elle les intérêts particuliers de

1. Mot du grand Frédéric.

l'incapable Guillaume V. Frédéric-Guillaume, qui faisait depuis longtemps profession de mépriser la France et les Français, sembla d'abord disposé à inaugurer une politique tout opposée, mais il en fut distrait par ses ridicules amours et par les comédies de l'illuminisme. Pour ne point s'attirer d'affaires sur les bras, il imita quelque temps son oncle, et la cause du stathouder sembla définitivement perdue; celui-ci l'avait d'ailleurs fortement compromise par ses propres fautes. La cour de Versailles se voyait dès lors à la veille de recueillir les fruits de la politique active et suivie de M. de Vergennes; l'important était de la continuer jusqu'au jour où le parti dévoué à l'alliance française aurait définitivement acquis la prépondérance et réduit le stathoudérat à l'impuissance. Mais la mort de ce ministre, survenue au mois de février 1787, rejeta le gouvernement français dans l'indécision, le désordre et la faiblesse. Pendant que Sir J. Harris redoublait d'efforts, décidait son maître le roi George à agir activement en Hollande, intriguait à Berlin pour gagner Frédéric-Guillaume, M. de Montmorin reculait sur toute la ligne; les armements étaient négligés et l'argent gaspillé. Dès le mois de juillet le roi de Prusse, profitant d'un fait volontairement dénaturé [1], sûr d'ailleurs de l'appui de l'Angleterre, revenu à ses idées hostiles à la France et au désir de montrer ses forces militaires, résolut d'intervenir par les armes en faveur du stathoudérat. Une armée placée sous le commandement du duc de Brunswick franchit la frontière au milieu de septembre. Elle rencontra peu de résistance; pas un soldat français ne bougea, et, en quelques jours, le parti patriote vaincu et chassé laissa le pouvoir aux amis de l'Angleterre.

M. de Witt le fait remarquer avec un grand bon sens : personne ne gagna dans cette affaire. La Prusse y prit un orgueil incroyable qui lui fit commettre plus tard bien des fautes; l'Angleterre n'était guère prudente en enseignant à la Prusse le chemin des Pays-Bas; la France donnait à l'Europe une honteuse idée de sa faiblesse en sacrifiant des amis fidèles; le stathouder préparait par ses vengeances une réaction qui ne se fit pas attendre.

Deux figures se détachent de cette étude avec un relief remarquable : celle de Wilhelmine de Prusse, dont l'énergie contraste singulièrement avec la faiblesse de son triste époux. Ambitieuse et fière, elle veut ressaisir l'autorité qui échappe aux mains de Guillaume V et lui donner un plus vif éclat. La seconde de ces figures, celle de l'agent anglais James Harris, n'est pas moins intéressante. Il appartient à cette école de diplomates à l'esprit un peu exclusif et étroit par excès d'orgueil patriotique, mais capables de mettre une grande intelligence, une patience et une énergie à toute épreuve, une expérience consommée au service de leur gouvernement. Harris détestait la France; c'était pour lui l'ennemie héréditaire qu'il fallait combattre partout et toujours. Cette malheureuse opinion, trop répandue à toute époque sur les deux rives de la Manche, a fait bien du mal aux deux pays; elle a amené certains hommes à dépenser toutes les ressources d'un grand talent, pour

1. La princesse Wilhelmine voulant se rendre de Nimègue, où le stathouder s'était réfugié, à La Haye pour y relever le parti orangiste, avait été arrêtée en route et contrainte de rentrer à Nimègue; mais elle n'avait pas été insultée, comme on l'a dit.

infliger à l'adversaire des blessures dont leur propre patrie devait souffrir un jour. Tel était Sir James Harris.

En résumé, nous recommandons la lecture de ce petit volume à tous ceux qui aiment les livres consciencieusement faits. On y trouvera un curieux tableau des procédés et des moyens d'action de la diplomatie à la fin du XVIIIe siècle, et en outre on y verra comment il faut écrire l'histoire, car le patient labeur y perce à chaque page et inspire la confiance en l'œuvre et l'estime pour l'auteur.

LÉON POINSARD.

G. de Molinari. *Conversations sur le commerce des grains et la protection de l'agriculture.* Paris, Guillaumin, 1 vol. in-12. — M. de M., publiant en 1885 une étude sur le protectionnisme, a jugé utile d'employer, sans doute dans un but de vulgarisation, la forme dialoguée qui paraît bien vieillie aujourd'hui. Mais si le procédé est un peu suranné et le cadre tant soit peu bizarre, le fond est bon, les principes libéraux sont bien exposés, et les exagérations protectionnistes combattues avec force, quoique avec une grande modération.

En utilisant son travail d'il y a trente ans, l'auteur a pu faire un rapprochement plein d'intérêt. En 1855, on réclamait des droits pour retenir les subsistances dans chaque pays et conjurer une disette qui semblait imminente. En 1885, au contraire, on a voté des lois fiscales pour empêcher les blés et les bestiaux étrangers « d'envahir » nos marchés. Autrefois, on cherchait dans la contrainte un remède préventif de la famine ; aujourd'hui, on en veut faire une digue contre l'abondance. Les *Conversations* de M. de M. font ressortir cette contradiction et en signalent les inconvénients avec beaucoup de clarté. L'auteur a en outre profité de l'occasion pour montrer le néant des théories socialistes et collectivistes. En résumé, ce travail est dicté par les meilleures intentions et écrit d'un style ferme et sobre. C'est une œuvre recommandable, qui rendra peut-être quelques services en agissant sur l'opinion, mais cela sans contenir d'ailleurs aucun fait nouveau.

L. P.

E. Glasson. *Le Code civil et la question ouvrière.* Paris, Pichon et Picard, 1886. — M. G. vient de publier en brochure la communication qu'il a faite, il y a quelques mois, à l'Académie des sciences morales et politiques ; il y a joint une courte réfutation des objections qui lui avaient été opposées par les nombreux économistes et jurisconsultes qui ont pris part à la discussion académique soulevée par cette communication. Nous n'avons pas à faire l'éloge de M. G. : l'élévation de ses idées, l'étendue de son savoir, la limpidité, la sobriété et la vivacité de son style, donnent à ses œuvres l'attrait et la solidité ; appliquées à l'étude d'une question actuelle, d'une question aiguë, les qualités de M. G. lui assurent l'accès du grand public.

Si nous nous hasardons à résumer ici ses idées, c'est uniquement en vue d'en montrer l'extrême intérêt.

M. G. n'est point un socialiste : l'intervention arbitraire de l'État dans les rapports du capital et du travail lui paraît aussi odieuse qu'à l'économiste le plus classique. S'ensuit-il qu'il suffise d'apporter des arguments théoriques contre le socialisme? Peut-on espérer que la France échappe entièrement à l'influence de cette doctrine, qui commence à inspirer plusieurs législations étrangères, si l'on se contente de montrer aux esprits éclairés l'inanité de son principe, le péril de ses applications? M. G. ne le croit pas. Au nom des défenseurs de la liberté du travail, il soutient que le meilleur moyen de vaincre le socialisme, c'est de lui enlever sa raison d'être en accordant aux ouvriers un traitement analogue à celui que nos codes garantissent à un grand nombre de professions.

Or, le Code civil, qui a réglementé avec tant de précision la plupart des contrats et des obligations, le Code civil est muet sur le louage de services qui est le contrat passé entre l'ouvrier et le patron, particulièrement muet en ce qui concerne l'ouvrier. La cause en est simple : les rédacteurs du Code se sont bornés à copier la théorie des obligations dans Pothier; du temps où vivait ce jurisconsulte, les relations des ouvriers avec le patron étaient régies par les règlements intérieurs des corporations et, comme telles, ne faisaient point partie intégrante de la science du droit. Les lois des 2-14 mars et 14-17 juin 1791 avaient, il est vrai, aboli les corporations et leurs règlements; mais depuis lors, jusqu'au moment où fut rédigé le Code, la question ouvrière était demeurée dans le clair-obscur, et nul ne songea à l'en tirer.

Les événements s'en sont chargés; ils ont révélé aux penseurs et aux législateurs l'existence d'un problème juridique que l'on ne semblait pas soupçonner au début du siècle. L'extension de l'industrie, la substitution des grandes sociétés aux petits patrons : voilà des faits relativement récents qui rendent indispensable une législation du travail. Qu'a-t-on fait? Rien, ou presque rien : dans le Code, deux articles seulement, l'un qui ne permet d'engager ses services qu'à temps, l'autre, abrogé en 1868, sur la preuve en matière de salaires; plus tard, des dispositions éparses sur les livrets d'ouvriers, les coalitions, le travail des mineurs dans les manufactures, le privilège des ouvriers en cas de faillite du patron, etc. Mais point de loi d'ensemble, point de règles surtout sur la question essentielle, à savoir les caractères du louage de services; et, si l'on parle de l'interpréter avec les principes du droit commun, on s'aperçoit bien vite du vague de cette formule.

La nature même du louage de services est mal déterminée. La doctrine et la jurisprudence hésitent souvent à décider si le contrat mis en question est un louage ou un mandat. Autre difficulté. En cas d'accident, faut-il appliquer la théorie de la faute contractuelle ou celle du délit civil? La solution est de grande importance, soit au point de vue du fardeau de la preuve, soit au point de vue de l'étendue de la responsabilité du patron. De même, sur la preuve du contrat, la législation n'est-elle pas notoirement insuffisante? L'article 1781 du Code, qui décidait que le serment du

patron ferait foi pour établir le chiffre des salaires payés à l'ouvrier, a été abrogé; soit, mais le législateur ayant négligé de le remplacer par aucune autre disposition, les contestations relatives aux salaires sont désormais soumises au système général des preuves; n'aurait-on pu admettre la preuve testimoniale même au-dessus de 150 francs, puisque l'usage constant n'est ni de passer d'écritures sur les salaires convenus entre les parties, ni de donner quittance des salaires payés? Pourquoi encore le privilège des ouvriers pour les salaires du dernier mois n'est-il accordé qu'en cas de faillite, c'est-à-dire lorsque le patron est commerçant, et non en cas de déconfiture, pour une société minière par exemple? Pourquoi enfin le salaire, qui a un caractère alimentaire nettement déterminé, ne serait-il pas déclaré insaisissable, jusqu'à concurrence d'une certaine somme, au même titre que la solde des militaires et des matelots, les traitements des fonctionnaires, les instruments de travail, etc.?

Sur d'autres points encore, la situation des ouvriers pourrait aisément être améliorée sans qu'il fût porté atteinte à la liberté du travail : les actes de procédure devant les conseils de prud'hommes sont taxés d'une façon excessive si l'on considère combien sont peu élevés les intérêts en jeu; les femmes d'ouvriers sont trop souvent soumises de la part de leur mari à une exploitation en règle, grâce au régime de communauté légale établi par le Code : la loi du 9 avril 1881 a bien accordé à la femme mariée le droit de se faire délivrer un livret de caisse d'épargne postale sans l'autorisation du mari; il faudrait aller plus loin dans cette voie, imiter au besoin le législateur anglais de 1870, mettre par exemple les salaires gagnés par la femme au-dessus des atteintes du mari, en accordant à la première la libre disposition des produits de son industrie.

Cette rapide analyse ne peut donner qu'une faible idée de la brochure de M. G., de l'abondance de preuves et de vues ingénieuses qui s'y rencontrent. Nous n'avons point la prétention de suivre l'auteur dans toutes les solutions qu'il propose, et sur quelques-unes desquelles nous aurions peut-être certaines réserves à formuler. Mais ce que nous tenons à mettre en lumière c'est que M. G. a posé la question sur son véritable terrain, à savoir l'insuffisance absolue de la législation du travail actuellement en vigueur en France. A des besoins nouveaux, il faut des lois nouvelles; ces lois, il importe de les promulguer sans retard, si l'on veut éviter de véritables révolutions; on peut d'ailleurs les faire sans que la doctrine libérale ait à en souffrir le moins du monde, car il ne s'agit point de rédiger un type de contrat de louage de services, obligatoire à tout jamais pour les patrons et ouvriers de toutes les professions; il suffit d'insérer dans nos lois, à côté des dispositions qui s'y trouvent sur les diverses formes de contrats, sur les innombrables variétés de la vente par exemple, quelques règles claires et précises, auxquelles les parties pourront toujours déroger comme dans les autres contrats, mais qui, en l'absence de conventions contraires, donneront à la jurisprudence une base solide et une fixité qu'elle cherche vainement aujourd'hui dans le prétendu droit commun. ANDRÉ LEBON.

Charles Gide, professeur à la Faculté de Droit de Montpellier. *Étude sur l'act Torrens.* Extrait du *Bulletin de la Société de législation comparée.* — L'immatriculation des immeubles sur un registre, chaque propriétaire ayant un double de la page qui le concerne et pouvant user de cette expédition comme d'un titre nominatif : telle est la base de l'*act Torrens.*

Après avoir exposé la supériorité de la législation australienne sur notre Code civil et notre loi de 1855, qui accumulent à l'envi les complications pour en arriver en dernière analyse à mettre tous les droits sous le patronage unique de la prescription, M. G. réfute les objections que l'on a élevées contre l'introduction dans notre Code d'une innovation qui a justifié, partout où on l'a consacrée, les plus belles espérances. Certainement, un pays neuf, comme l'Australie, comme la Tunisie, se prête plus facilement à l'application de l'acte Torrens, parce qu'il est plus aisé de construire sur un terrain nu que d'avoir à faire table rase de traditions invétérées; mais le progrès est au prix des efforts énergiques qui s'imposent aux peuples anciens sous peine de se voir distancés. D'ailleurs, il est de l'essence même du système d'être facultatif. Si les deux législations, celle du Code civil et celle de l'Australie, se trouvaient un jour en présence, il n'est pas douteux que, sollicités par leur intérêt bien entendu, tous les propriétaires s'empresseraient de soumettre leurs biens au régime nouveau. Et, en effet, quoi de plus commode que d'avoir sa propriété mobilisée, de pouvoir la réaliser en remplissant une formule préparée d'avance, sans le secours d'aucun officier public et moyennant un droit d'enregistrement modéré (10 shillings), de pouvoir fournir à un prêteur une sûreté irréprochable et à un acquéreur un immeuble à l'abri de toute éviction? Tout le monde profiterait d'une réforme qui « substitue la sécurité à l'incertitude, la simplicité à la complication, réduit les prix de livres en shillings et le temps de mois en jours » (Correspondance de Sir Robert Torrens).

M. Gide indique subsidiairement une autre utilité du système australien : c'est de faciliter la réfection du cadastre. Tout propriétaire qui voudrait bénéficier de l'innovation serait tenu de fournir un plan de son immeuble conforme à l'état actuel des lieux et, par conséquent, le plan rectificatif du cadastre de 1807; en outre, le plan primitif serait modifié au fur et à mesure des transmissions qui modifieraient la physionomie du fonds. « De cette façon, cette opération colossale, devant laquelle on a toujours reculé, s'accomplirait au jour le jour, petit à petit, sans bruit, sans frais pour l'État; et le jeu naturel des mutations, qui, actuellement, agit comme une force désorganisatrice du cadastre, agirait au contraire dans le sens opposé, et de lui-même le remettrait peu à peu au courant. »

A. Chastel.

Il sera ultérieurement rendu compte des ouvrages ci-après, déposés au bureau des *Annales :*

De Lanessan. *L'expansion coloniale de la France.* Paris, F. Alcan, 1886.

Tarde. *La criminalité comparée.* Paris, F. Alcan, 1886.

MOUVEMENT DES PÉRIODIQUES.

Journal du Droit international privé. — *N° 5-6 :* Addition à la Convention internationale de 1883 pour la protection de la propriété industrielle proposée au gouvernement par la conférence de Rome en 1886 (N. Droz). — Réforme judiciaire en Egypte (Martin Sarzeaud). — Condition des sociétés étrangères en Allemagne (Wolf). — Condition des étrangers dans la République argentine (Dayreaux). — Mariage célébré à l'étranger suivant la législation italienne (Fiore). — Projet de connaissement, modèle uniforme pour les transports maritimes (Ulrich). — Jurisprudence internationale.

Revue Coloniale internationale (Amsterdam). — *Août* : Spençer Brydges. A Stepchild of England. — Von Hamel. L'ethnologie et l'étude du droit. — W. Joest. Die Minahassa. — Rohlfs. Der Norden von Africa. — *Septembre :* V. Lovett Cameron. Colonial and Indian Exhibition South-Kensington. — H. Polakowsky. Central America und der Panama Canal. — H. Kern. Un livre sur les Philippines.

Revue de droit international (Bruxelles). — *N° 3 :* Asser. Le droit commercial uniforme. — J. Jooris. De l'occupation des territoires sans maîtres; la question d'Angra-Pequena. — Martens. La conférence du Congo à Berlin (suite). — J. Hornung. Civilisés et Barbares (suite).

Contemporary Review (Londres). — *Août :* C. Gavan Duffy et Rev. Guinness Rogers. After the Battle. — J. Rae. The natural history of credit. — C. Marwin. Batoum. — Geffcken. Contemporary life and thought in Germany. — *Septembre :* E.-A. Freeman. Périgueux and Cahors. — Rawnsley et R. Hunter. Public Land. — Léon Metchnikoff. Revolution and evolution. — Contemporary life and thought in Russia.

Fortnightly Review (Londres). — *Août :* Duke of Marlborough. Political cross-roads. — J. Mahony. Is there hope for Ireland. — A. Arnold. The Answer to Mr. Gladstone. — *Septembre :* The Belfast riots. — A. Freeman. Prospects of home rule. — S. White Baker et A. Vambery. Russia and England : Batoum and Cyprus.

Nineteenth Century (Londres). — *Août :* E. Wakefield. New Zealand and Mr. Froude. — Admiral A. Cooper Key. Naval defence of the colonies. — E. Dicey. The Unionist campaign. — *Septembre :* G. Smith. The moral of the late crisis. — Lord Pengance. Collapse of the Free-Trade argument. — Lord Bramwell. Mariage with a Deceased Wife's Sister. — Arnold Forster. Our superstition about Constantinople.

North American Review (New-York). — *Août :* J.-A. Kasson. Bismarck : Man and Minister. — P. Hughes. The progress of Arkansas. — E. Wright. Life Insurance. — H. Rochefort. Radicalism in France. — Henry George. Labor in Pensylvania. — *Septembre :* Hill. Payment of the national debt. — Hyndman. Socialism in England. — Onida. Female suffrage.

Deutsche Rundschau (Berlin). — *Juillet :* F. Ratzel. Das geographische Bild der Menschheit. — C. Reger. Californien. — O. Gildemeister. Der Kampf gegen die Fremdwörter.

Jahrbücher für Nationalœkonomie and Statistik (Iéna). — *6e livraison :* Von der Borght. Ueber die Durchführung des Unfallversicherunggesetzes von 6 Juli 1884. — Bemerkungen über den Einfluss der Geldeinheit auf di Preise.

Unsere Zeit (Leipzig). — *8e livraison :* O. Pfeyer. Das Königreich Italien in den Jahren 1879 bis 1886. — L. Katscher. C. Bradlaugh und die Northampton-Frage. — A.-S. Waltershausen. Die Mexikanische Volkswirthschaft und deren Beziehungen zu den Vereignigten Staaten von America. *8e livraison :* F. von Hellwald. Ægypten und der Sudan (suite). — Sulzer : Die erste Präsidentschaft Grevy (suite).

Revista de Espana (Madrid). — *25 juin :* R. Santillan. Los Sucesos de 1820. — L. Coll. Republicas utopicas. — E. Soler. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. — A. Fuentes. La Hacienda nacional ante y despuès de la Restauracion. — *10 juillet :* J.-J. Benlloch. El Economismo. J.-S. de Toca. El Conde Duque de Olivarès. — *25 juillet :* J.-S. de Toca. Principales sucesos de la Monarquia en la privanza del Conde Duque. — Q. Fuentès. La Hacienda Nacional. — *10 août :* J. S. de Toca. Principales sucesos de la Monarquia en la privanza del Conde Duque. — G. Cenal. Nuestra influencia en Filipinas. — *25 août :* J. Pando y Valle. Estudio acerca del partido liberal. — Pablo Nouguès. La Vida del campo.

Bulletin de l'Institut international de statistique (Rome). — *1re et 2me liv. :* A. de Foville. La statistique de la propriété en France et dans la Grande-Bretagne. — Luigi Sbrojavacca. Sul valore della proprietà fondiaria rustica e sulla gravezza delle imposte che la colpiscono in alcuni Stati. — Dr Heinrich Rauchberg. Die Entwickelung des Clearing-Verkehres. — Sir Rawson W. Rawson. International statistics, illustrated by vital statistics of Europe and of some of the United States of America. — Luigi Perozzo. Della composizione della popolazione per sesso e per età in Italia ed in alcuni Stati esteri. — Dell' emigrazione dall' Italia comparata a quella che avviene da alcuni altri Stati europei.

Circolo giuridico (Palerme). — *4, 5 et 6 :* Scaduto. Censura della stampa negli ex regni di Sicilia e di Napoli.

Le Propriétaire-gérant, Félix Alcan.

TABLE DES MATIÈRES

DU

TOME PREMIER (1886).

I. — ARTICLES ORIGINAUX.

II. — CORRESPONDANCES.

III. — ANALYSES ET COMPTES-RENDUS.

Coulommiers. — Imp. P. Brodard et Gallois

BIBLIOTHÈQUE D'HISTOIRE CONTEMPORAINE

Volumes in-18 à 3 fr. 50. Cartonnés : 4 francs. — Volumes in-8 à 5 et à 7 fr. Cartonnés : 6 et 7 fr.

EUROPE

HISTOIRE DE L'EUROPE PENDANT LA RÉVOLUTION FRANÇAISE, par *H. de Sybel*. Traduit de l'allemand par Mlle Dosquet. 6 vol. in-8 . . . . 42 »
Chaque volume séparément. . 7 »

HISTOIRE DIPLOMATIQUE DE L'EUROPE, depuis 1815 jusqu'à nos jours, par *Debidour*. 1 vol. in-8. (*Sous presse.*)

FRANCE

HISTOIRE DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE, par *Carlyle*, traduit de l'anglais. 3 vol. in-12; chaque volume. 3 50

LA RÉVOLUTION FRANÇAISE, résumé historique, par *H. Carnot*. 1 vol. in-12, nouvelle édition. . . . . 3 fr. 50

HISTOIRE DE LA RESTAURATION, par *de Rochau*. 1 vol. in-12, traduit de l'allemand. 3 50

HISTOIRE DE DIX ANS, par *Louis Blanc*. 5 vol. in-8. . . . . 25 »

HISTOIRE DE HUIT ANS (1840-1848), par *Elias Regnault*. 3 vol. in-8 . . . . 15 »

HISTOIRE DU SECOND EMPIRE (1848-1870), par *Taxile Delord*. 6 vol. in-8. 42 »
Chaque volume séparément. . 7 »

LA GUERRE DE 1870-1871, par *Boert*, d'après le colonel fédéral suisse Rustow. 1 vol. in-12. . . . . 3 50

LA FRANCE POLITIQUE ET SOCIALE, par *Aug. Laugel*. 1 vol. in-8 . . . . 5 »

LES COLONIES FRANÇAISES, par *Paul Gaffarel*. 1 vol. in-8. 3e édition. . . . 5 »

L'ALGÉRIE, par *M. Wahl*. 1 vol. in-8. 5 »

L'EXPANSION COLONIALE DE LA FRANCE, par *J.-L. de Lanessan*. 1 vol. in-8 avec 19 cartes hors texte . . . . 12 »

ANGLETERRE

HISTOIRE GOUVERNEMENTALE DE L'ANGLETERRE, DEPUIS 1770 JUSQU'A 1830, par sir *G. Cornewal Lewis*. 1 vol. in-8, traduit de l'anglais. . . . . 7 »

HISTOIRE DE L'ANGLETERRE depuis la reine Anne jusqu'à nos jours, par *H. Reynald*, 1 vol. in-12. 2e édition. 3 50

LES QUATRE GEORGES, par *Thackeray*, trad. de l'anglais par Lefoyer. 1 v. in-12. 3 50

LOMBART-STREET, le marché financier en Angleterre, par *W. Bagehot*. 1 v. in-12. 3 50

LORD PALMERSTON ET LORD RUSSEL, par *Aug. Laugel*. 1 vol. in-12. . . . . . 3 50

QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES, par *Gladstone*, traduit et précédé d'une introduction, par *A. Gigot*. 1 vol. in-8. . . 5 fr.

ALLEMAGNE

HISTOIRE DE LA PRUSSE, depuis la mort de Frédéric II jusqu'à la bataille de Sadowa, par *Eug. Véron*. 1 vol. in-12. 5e éd. 3 50

HISTOIRE DE L'ALLEMAGNE, depuis la bataille de Sadowa jusqu'à nos jours, par *Eug. Véron*. 1 vol. in-12. 3e édition . 3 50

L'ALLEMAGNE CONTEMPORAINE, par *Ed. Bourloton*. 1 vol. in-12. . . . . 3 50

AUTRICHE-HONGRIE

HISTOIRE DE L'AUTRICHE, depuis la mort de Marie-Thérèse jusqu'à nos jours, par *L. Asseline*. 1 vol. in-12. 2e édition . 3 50

HISTOIRE DES HONGROIS ET DE LEUR LITTÉRATURE POLITIQUE DE 1790 A 1815, par *Ed. Sayous*. 1 vol. in-12. . . 3 fr. 50

ESPAGNE

HISTOIRE DE L'ESPAGNE, depuis la mort de Charles III jusqu'à nos jours, par *H. Reynald*. 1 vol. in-12 . . . . 3 50

RUSSIE

LA RUSSIE CONTEMPORAINE, par *Herbert Barry*, trad. de l'anglais. 1 v. in-12. 3 50

HISTOIRE CONTEMPORAINE DE LA RUSSIE, par *G. Créhange*. 1 vol. in-12. 3 50

SUISSE

LA SUISSE CONTEMPORAINE, par *H. Dixon*. 1 vol. in-12, traduit de l'anglais. 3 50

HISTOIRE DU PEUPLE SUISSE, par *Daendliker*, avec préface de *Jules Favre*. 1 vol. in-8 . . . . 5 »

AMÉRIQUE

HISTOIRE DE L'AMÉRIQUE DU SUD, depuis sa conquête jusqu'à nos jours, par *Alfred Deberle*. 1 vol. in-12. 2e édition. 3 50

LES ÉTATS-UNIS PENDANT LA GUERRE 1861-1864. Souvenirs personnels, par *Aug. Laugel*. 1 vol. in-12. . . . . . . 3 50

Eug. Despois. LE VANDALISME RÉVOLUTIONNAIRE. Fondations littéraires, scientifiques et artistiques de la Convention. 1 vol. in-12. 2e édit. précédée d'une notice de *M. Ch. Bigot*, sur l'auteur. . . . 3 50

Jules Barni. HISTOIRE DES IDÉES MORALES ET POLITIQUES EN FRANCE AU XVIIIe SIÈCLE. 2 vol. in-12, chaque vol. . . 3 50

Jules Barni. NAPOLÉON Ier ET SON HISTORIEN M. THIERS, 1 vol. in-12. . . . . 3 50

— LES MORALISTES FRANÇAIS AU XVIIIe SIÈCLE. 1 vol. in-12 . . . . 3 50

Emile Beaussire. LA GUERRE ÉTRANGÈRE ET LA GUERRE CIVILE. 1 vol. in-12. 3 50

J. Clamageran. LA FRANCE RÉPUBLICAINE. 1 vol. in-12. . . . . 3 50

E. de Laveleye. LE SOCIALISME CONTEMPORAIN. 3e édition. 1 vol. in-12. . 3 50

Marcellin Pellet. VARIÉTÉS RÉVOLUTIONNAIRES. 1 vol. in-12 avec préface de *A. Ranc* 3 50

Spuller. FIGURES DISPARUES. 1 vol. in-12. 3 fr. 50

BIBLIOTHÈQUE HISTORIQUE ET POLITIQUE

Albany de Fonblanque. L'ANGLETERRE, SON GOUVERNEMENT, SES INSTITUTIONS. Traduit de l'anglais sur la 14e édition par C. Dreyfus, avec introduction par H. Brisson. 1 v. in-8. . . . . 5 »

Benloew. LES LOIS DE L'HISTOIRE. 1 vol. in-18. . . . . 5 »

E. Deschanel. LE PEUPLE ET LA BOURGEOISIE. 1 vol. in-8. . . . . 5 fr.

Henrard. HENRI IV ET LA PRINCESSE DE CONDÉ. 1 vol. in-8. . . . . 6 fr.

Du Casse. LES ROIS FRÈRES DE NAPOLÉON Ier. 1 vol. in-8. . . . . 10 fr.

Minghetti. L'ÉTAT ET L'ÉGLISE. 1 v. in-8. 5 fr.

Louis Blanc. DISCOURS POLITIQUES (1848-1881). 1 vol. in-8. . . . . 7 50

Philippson. LA CONTRE-RÉVOLUTION RELIGIEUSE AU XVIe SIÈCLE. 1 vol. in-8. 10 fr.

Coulommiers. — Imp. P. BRODARD et GALLOIS.

